

**Реформирование
сектора внутренней безопасности:
материалы Будапештской рабочей группы
2007**

**Под редакцией
Джозефа Бода, Филиппа Флури**

**Будапешт – Женева
2008**

Редакционная коллегия:

доктор Джозеф Бода, *Международный профессионально-образовательный центр при Министерстве юстиции и полиции Венгрии (Будапешт, Венгрия);*

Аджи Бучанан, *Центр демократического контроля над вооруженными силами (Женева, Швейцария);*

доктор Шандор Драгон, *Международный профессионально-образовательный центр при Министерстве юстиции и полиции Венгрии (Будапешт, Венгрия);*

доктор Филипп Флури, *Центр демократического контроля над вооруженными силами (Женева, Швейцария);*

Марион Мануэл, *Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (Вена, Австрия);*

Морис Пети, *Ассоциация европейских полицейских колледжей (Брюссель, Бельгия);*

Адам Поржолт, *Международный профессионально-образовательный центр при Министерстве юстиции и полиции Венгрии (Будапешт, Венгрия);*

Лариса Криворучко, *Харьковский национальный университет внутренних дел Министерства внутренних дел Украины (Харьков, Украина).*

Переводчики:

Лариса Компанцева,

Мария Мачикова

ISBN 978-966-626-389-0

Реформирование сектора внутренней безопасности: материалы Будапештской рабочей группы – 2007 / Под ред. Джозефа Бода, Филиппа Флури. — Луганск: «Книжковий світ», 2008. — 232 с.

Это первая книга, которая выходит при содействии Будапештской организации по мониторингу и координации процессов реформирования сектора безопасности в странах бывшего Советского Союза (БСС). Она состоит из двух разделов: в первой части представлены статьи, анализирующие ситуацию в области реформирования сектора безопасности в странах БСС; вторая часть сборника посвящена проблемам анализа ситуации по реформированию сектора безопасности в западнобалканских странах.

This is the first book to come out of the Budapest Former Soviet Union (FSU) Internal Security Governance Monitoring and Coordination Initiative. This book is divided into two parts: the first part contains participants' contributions regarding Security Sector Reform in the FSU, whilst the second part consists of comparative self assessments of Lessons Learned from the Western Balkans concerning Security Sector Reform.

ISBN 978-966-626-389-0

© Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами, 2008

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие <i>Джозеф Бода, Филипп Флури</i>	5
Часть I. Реформирование сектора безопасности в странах бывшего Советского Союза (БСС): вопросы внутренней безопасности	7
<i>Введение</i>	9
<i>Обеспечение внутренней безопасности в Республике Беларусь. Структура и функции правоохранительных органов государства</i> <i>Александр Хайновский</i>	11
<i>Обеспечение внутренней безопасности и процессы реформирования в Республике Молдова</i> <i>Юрий Пинтеа</i>	14
<i>Организационная структура Министерства внутренних дел Украины</i> <i>Степан Свистович, Лариса Криворучко</i>	18
<i>Структура Министерства внутренних дел Азербайджанской Республики</i> <i>Ариф Риязев</i>	21
<i>Обеспечение внутренней безопасности Грузии и реформирование данного сектора</i> <i>Леван Чикваидзе, Торник Мушкудиани</i>	25
<i>Структуры, обеспечивающие внутреннюю безопасность Кыргызстана, и их реформирование</i> <i>Александр Зеличенко, Михаил Шеренков</i>	27
<i>Вопросы укрепления региональной безопасности в Европе и Азии</i> <i>Отабек Е. Махкамов</i>	30
<i>Выводы и рекомендации</i>	32
Часть II. Опыт реформирования сектора безопасности западнобалканских стран	37
<i>Введение</i> <i>Филипп Флури</i>	39
Раздел А. Реформирование пограничных служб в западнобалканских странах	44

Реформирование сектора безопасности западнобалканских стран: анализ ситуации	
<i>Отвин Маренин</i>	44
Реформа пограничной службы в Республике Албания	
<i>Сотирак Хрони, Энис Сулстарова</i>	61
Реформа боснийского сектора безопасности. Достижения государственной пограничной службы Республики Босния и Герцеговина в области регулирования границы	
<i>Джасмин Ахик</i>	78
Реформирование управления пограничной службой Республики Македония	
<i>Лидия Георгиева</i>	91
Раздел Б. Реформирование полицейских служб в западнобалканских странах	105
Анализ процесса реформирования полицейских служб в западнобалканских странах	
<i>Бранка Бакич</i>	105
Реформа государственной полиции в Республике Албания	
<i>Сотирак Хрони</i>	114
Реформа полиции в Республике Босния и Герцеговина	
<i>Джасмин Ахик</i>	132
Реформа полиции в Республике Македония	
<i>Лидия Георгиева</i>	150
Реформа полиции в Республике Черногория	
<i>Новак Гаджич</i>	165
Реформа полиции в Республике Сербия	
<i>Бранка Бакич, Новак Гаджич</i>	198
Сведения об авторах	228
Сведения о ведущих организациях	
ПЕА	230
ДСАФ	231

ПРЕДИСЛОВИЕ

Представляем вашему вниманию книгу «Реформирование сектора внутренней безопасности: материалы Будапештской рабочей группы – 2007». Это первый сборник, который выходит при содействии Будапештской организации по мониторингу и координации процессов реформирования сектора безопасности в странах БСС.

Реформа оборонных ведомств в этих странах проводится при взаимодействии с различными международными организациями (НАТО, Программа «Партнерство ради мира», ОБСЕ, Программа развития ООН), а также при финансовой поддержке со стороны отдельных государств. К сожалению, мы не можем сказать того же о проведении реформ сектора внутренней безопасности в данных странах, поскольку мониторинг процессов реформирования этого сектора международными организациями не всегда возможен, равно как и получение последними документальных подтверждений осуществления реформ. Таким образом, можно констатировать, что вопросы осуществления демократического контроля над деятельностью сектора внутренней безопасности в странах БСС остаются нерешенными.

Будапештская организация по мониторингу и координации процессов реформирования сектора внутренней безопасности в странах БСС ставит перед собой следующие задачи:

- 1) постоянно анализировать процесс реформирования сектора внутренней безопасности, опираясь на достижения стран развитых демократий, и при взаимодействии правительственных органов, служб сектора безопасности и гражданского общества;
- 2) информировать международное сообщество об осуществляемых и планируемых действиях по реформированию сектора безопасности стран БСС;
- 3) популяризировать опыт по реформированию сектора безопасности в странах БСС и переводить соответствующие материалы на национальные языки стран БСС;
- 4) приглашать представителей государств БСС и всех заинтересованных организаций для участия в работе семинаров и комиссий по вопросам реформирования сектора безопасности;
- 5) организовать взаимодействие между органами управления полиции стран БСС в соответствии с действующей в Юго-Восточной Европе моделью (SEPSA).

Первая конференция в Будапеште была проведена в феврале 2007 года при финансовой поддержке международного профессионально-образовательного центра, Министерства юстиции и полиции Венгрии, Министерства обороны, гражданской обороны и спорта Швейцарии и Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС). Главная задача проведения конференции заключалась в том, чтобы объединить всех представителей заинтересованных стран для обсуждения вопросов о ходе реформирования их национальных секторов безопасности, рассмотреть имеющиеся в странах БСС возможности проведения соответствующих реформ и создать рабочую группу, которая бы занималась изучением проблем в области управления и реформирования сектора безопасности.

На конференции также было принято решение о необходимости продолжения работы в данном направлении путем издания книг по вопросам реформирования сектора безопасности в странах БСС с учетом анализа этих процессов в других регионах

Европы, а именно в странах Юго-Восточной Европы, присоединившихся к соглашению SEPCА.

Настоящее издание состоит из двух частей: в первой части представлены статьи, анализирующие ситуацию в области реформирования сектора безопасности в странах БСС; вторая часть сборника включает сопоставительный анализ реформирования сектора безопасности западнобалканских стран.

Мы выражаем свою признательность за помощь в издании Министерству юстиции и полиции Венгрии, Министерству обороны, гражданской обороны и спорта Швейцарии, рабочей группе по проблемам оборонной политики в Юго-Восточной Европе при Программе «Партнерство ради мира». Данная публикация была бы невозможна без помощи Адама Поржолта, Шандора Драгона, Ларисы Криворучко и Аджи Бучанан.

*Редакторы издания:
Джозеф Бода, доктор права,
Филипп Флури, доктор философии*

ЧАСТЬ I
РЕФОРМИРОВАНИЕ СЕКТОРА БЕЗОПАСНОСТИ
В СТРАНАХ БЫВШЕГО СОВЕТСКОГО СОЮЗА (БСС):
ВОПРОСЫ ВНУТРЕННЕЙ БЕЗОПАСНОСТИ

ВВЕДЕНИЕ

Международный профессионально-образовательный центр (МПОЦ) при Министерстве юстиции и полиции Венгрии, Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС) и Федеральный департамент обороны, гражданской обороны и спорта Швейцарии провели международную конференцию с участием представителей из стран бывшего Советского Союза. Конференция проходила в Будапеште (Венгрия) в период с 12 по 14 февраля 2007 года. Основными темами конференции были вопросы обеспечения национальной безопасности стран БСС, реформирование правоохранительной деятельности и сотрудничество по данным проблемам между странами бывшего Советского Союза.

Среди участников конференции были представители Европейского Союза (ЕС), Организации Североатлантического договора (НАТО), Ассоциации европейских полицейских колледжей (АЕРС), Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), представители высших органов власти стран БСС из Азербайджана, Беларуси, Грузии, Молдовы, Кыргызстана, Украины и Узбекистана, а также представители дипломатических миссий, международные эксперты и ведущие специалисты в области международного права и сотрудничества. В целом, в работе конференции приняли участие 24 представителя из 9 стран и 5 международных организаций.

Цель конференции заключалась в том, чтобы предоставить возможность встретиться представителям Министерств внутренних дел бывших республик Советского Союза и обсудить вопросы реформирования полицейских служб в странах БСС. Также ставилась задача обсудить общие для стран БСС проблемы реформирования сектора безопасности и найти пути их решения. В первый день проведения конференции представители Азербайджана, Беларуси, Грузии, Молдовы, Кыргызстана, Украины и Узбекистана выступали с докладами по вопросам реформирования сектора безопасности в их государствах. Участникам конференции была предоставлена возможность высказать свое мнение относительно представленных докладов.

Во второй день проведения конференции с докладами выступали представители различных международных организаций, включая ОБСЕ, ЕС и АЕРС, а также представители ФБР, руководитель Международной академии полицейских служб (ILEA), президент Национальной ассоциации гражданской обороны Венгрии (OPSZ) и глава департамента Академии по предупреждению преступности – организации, которая является структурным подразделением Института по проблемам предупреждения преступности при Министерстве юстиции и полиции Венгрии.

Участники конференции выразили общее мнение о том, что необходимо и в дальнейшем проводить подобного рода мероприятия для обмена информацией и обсуждения насущных проблем. В будущем имеет смысл привлекать к работе в подобного рода форумах всех заинтересованных лиц, которые могли бы поделиться опытом реформирования сектора безопасности, накопленным в их странах, включая представителей международных организаций и сотрудников органов безопасности.

В сборнике представлен анализ положения дел на сегодняшний день в области реформирования сектора безопасности в странах БСС.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВНУТРЕННЕЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ. СТРУКТУРА И ФУНКЦИИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВА

Аляксандр Хайновский,

советник посольства Республики Беларусь в Венгрии

Правоохранительные органы являются важным элементом системы, обеспечивающей национальную безопасность Республики Беларусь. Они наделены полномочиями защищать граждан, общество и государство от посягательств на безопасность как внутри страны, так и предотвращать внешние угрозы.

Руководство правоохранительными органами осуществляется Президентом Беларуси и Советом Министров (правительством) Республики в рамках тех полномочий, которые Президент передает Совету Министров. Правоохранительные органы Республики Беларусь включают в себя пограничные службы, Комитет государственной безопасности (КГБ) и другие органы, занимающиеся вопросами внутренней безопасности.

Пограничные службы представляют собой вооруженные формирования, в сфере полномочий которых находятся вопросы обеспечения суверенитета и территориальной целостности государства, а также охрана и защита государственных границ Республики.

Комитет государственной безопасности является органом государственного управления, который занимается вопросами выработки политики в области обеспечения национальной безопасности. В компетенцию Комитета входят вопросы обеспечения безопасности граждан, общества и государства (включая сферы политической, экономической, военно-стратегической, научно-технической, информационной, гуманитарной и экологической безопасности). Помимо этого, Комитет координирует работу других государственных органов, непосредственно связанных с вопросами обеспечения безопасности.

Милиция (органы внутренних дел) представляет собой вооруженный правоохранительный орган, который призван защищать жизнь, здоровье, права, свободы и законные интересы граждан и общества от незаконных и преступных действий. Главными задачами работы милиции являются поддержание общественного порядка, обеспечение личной и имущественной безопасности граждан и общества в целом, а также борьба с организованной преступностью, торговлей людьми, незаконным оборотом наркотиков и другими видами преступлений.

Надзор за деятельностью пограничных служб и других органов безопасности осуществляется Генеральной прокуратурой Республики Беларусь. Разработка политики и стратегии в области безопасности, а также военной доктрины государства находится в ведении государственного Совета безопасности. Совет безопасности координирует деятельность всех органов безопасности, защищающих суверенитет страны и ее экологическую безопасность, а также права и свободы ее граждан. Совет безопасности состоит из руководителей всех служб правоохранительных органов и глав других государственных органов управления.

Национальная ассамблея (Парламент) Беларуси играет важную роль в процессах выработки государственной политики в сфере безопасности. Парламент рассматривает проекты законов в области оборонной политики, включая те из них, которые

регулируют вопросы объявления войны и мира, а также введение чрезвычайного положения в государстве. С целью обеспечения национальной безопасности Республики были разработаны государственные программы, в частности Программа сдерживания преступности, программы по борьбе с торговлей людьми, по борьбе с проституцией, а также по усилению борьбы с коррупцией.

С целью укрепления межгосударственного сотрудничества ряд краткосрочных и долгосрочных программ получил одобрение на саммитах стран Содружества Независимых Государств, среди которых можно назвать следующие:

- Международные программы совместных действий против преступности (2005–2007 гг.);
- Программы совместных действий против незаконного оборота наркотиков и других психотропных веществ (2005 – 2007 гг.);
- Программа противодействия незаконной миграции (2006 – 2008 гг.);
- Программы совместных действий против терроризма и любых проявлений экстремизма (2005 – 2007 гг.);
- Программы сотрудничества против торговли людьми (2007 – 2020 гг.).

Вопросы сотрудничества и укрепления связей между правоохранительными органами были отражены в Договоре о коллективной безопасности (ДКБ); членами договора стали семь стран СНГ. Организация, созданная в 2003 году, сейчас трансформируется в многофункциональную региональную структуру, которая будет заниматься проблемами обеспечения безопасности стран — членов организации не только от военных угроз, но также и от террористических угроз, торговли наркотиками, незаконной миграции и природных катастроф.

Программа по борьбе с незаконным оборотом наркотиков «Канал», которая была введена в действие в 2003 году в рамках ДКБ, является одним из примеров такого сотрудничества. Главные задачи Программы заключаются в следующем: выявить и блокировать контрабанду наркотиков, поставляемых из Афганистана; не допустить незаконный ввоз синтетических наркосодержащих средств, поставляемых из Европы; остановить работу подпольных лабораторий по производству наркотиков. Действия в рамках данной Программы способствуют усилению роли правоохранительных органов стран — участниц Договора и преследуют основную цель – обеспечить национальную безопасность на основе координации деятельности и взаимодействия между странами Содружества. С 2003 года данная Программа прошла 7 стадий, и к участию в ней помимо стран, подписавших ДКБ, присоединились и другие государства мирового сообщества в качестве полноценных участников и в качестве наблюдателей. Среди них – Азербайджан, Китай, Монголия, США, Иран, Пакистан, Украина, Польша, Латвия, Литва, Эстония и Финляндия. В результате осуществления действий по данной Программе в 2003 году было изъято более двух тонн наркотиков и психотропных веществ, а по результатам работы в 2004 – 2005 годах было изъято соответственно более 10 и 11 тонн наркотических веществ. По отчетам программы «Канал 2006» цифра изъятых незаконно ввезенных наркотиков составляет около 24 тонн.

В действиях по Программе «Канал 2006» приняли участие свыше 74 тысяч сотрудников органов безопасности, органов внутренних дел, таможни и пограничных служб, география представительства которых, а также объем и содержание выполненной ими работы не имеют аналогов. Было создано около 6 тысяч оперативных групп, которые работали в приграничных районах, на железнодорожных вокзалах и в аэропортах.

Руководил действиями по Программе «Канал 2006» Международный координационный штаб, который располагался в Москве, где находится Секретариат организа-

ции ДКБ. Во время проведения операции каждая страна — участница ДКБ командировала свою оперативную группу для координации работы между национальными агентствами безопасности и обеспечению оперативного взаимодействия, что способствовало слаженным и четким действиям в борьбе с преступностью.

В рамках работы правоохранительных органов Республики Беларусь были созданы специальные силы, включая смешанные оперативные группы, для координации усилий между областями страны. Во время проведения второй стадии операции (октябрь 2006 года) каждый день были задействованы свыше двух тысяч сотрудников служб органов безопасности. Были также созданы совместные оперативные группы по проверке объектов на железнодорожном и авиационном транспорте (100 групп), на автомобильных дорогах (150 групп), на приграничных территориях (80 групп). Девяносто групп были задействованы для работы на железнодорожных вокзалах и 170 групп на автомагистралях. Каждый день проводились проверки в пяти аэропортах. Было конфисковано свыше 113 кг наркотиков, раскрыто 130 преступлений, и 118 человек предстали перед судом.

В период проведения операции в октябре 2006 года в странах, подписавших ДКБ, было раскрыто более пяти тысяч преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков. Было возбуждено свыше четырех тысяч уголовных дел, а также выявлено свыше трех тысяч административных правонарушений, а около двух тысяч человек понесли административное наказание по делам, связанным с незаконным оборотом наркосодержащих веществ. В результате объединения усилий между правоохранительными органами стран ДКБ было в целом расследовано более 20 тысяч преступлений, конфисковано свыше 500 единиц огнестрельного оружия и 30 тысяч боеприпасов.

Взаимодействие между правоохранительными органами стран — участниц ДКБ способствует координации деятельности и взаимопониманию между национальными органами сектора безопасности.

***Официальный сайт Министерства внутренних дел Республики Беларусь:
www.mvd.gov.by***

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВНУТРЕННЕЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ПРОЦЕССЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА

Юрий Пинтеа,

*руководитель Института по проблемам государственной политики
(Кишинев, Республика Молдова)*

В Республике Молдова имеется ряд органов, занимающихся вопросами обеспечения внутренней безопасности, среди которых необходимо назвать следующие:

- судебная система (прокурорский надзор) Республики Молдова;
- Служба безопасности Республики Молдова;
- Центр по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией Республики Молдова;
- Пограничная служба Республики Молдова (не является правоохранительным органом);
- Министерство внутренних дел Республики Молдова.

Судебная система

В соответствии с Конституцией Молдовы основная задача деятельности судебной системы заключается в защите интересов государства и общества, правовых норм, прав и свобод граждан, а также в осуществлении уголовного судопроизводства. Ежегодно Генеральный прокурор выступает перед парламентом Республики с докладом о проделанной работе в области борьбы с преступностью. Генеральный прокурор Республики Молдова назначается парламентом сроком на 5 лет.

Служба безопасности Республики Молдова

Основная цель деятельности Службы безопасности заключается в обеспечении безопасности государства. Деятельностью Службы безопасности непосредственно управляет Президент государства, а численность и структура этого органа определяются парламентом. Глава Службы безопасности назначается по решению парламента сроком на 5 лет, причем эта кандидатура также должна быть утверждена Президентом страны. В соответствии со статьей 20 Закона Молдовы о Службе безопасности, данный орган безопасности подотчетен парламенту, Генеральному прокурору и судебной ветви власти в рамках тех полномочий, которыми наделены данные органы государственного управления. Служба безопасности докладывает о своей деятельности парламенту, Президенту и правительству. Парламентский контроль над деятельностью Службы безопасности осуществляется Государственным комитетом по национальной безопасности в соответствии со статьей 21 вышеупомянутого Закона. Деятельность Службы безопасности Республики Молдова также контролируется государственным уполномоченным лицом.

Центр по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией

Центр представляет собой специализированный орган безопасности, который

занимается вопросами законности в сфере экономической и финансовой деятельности субъектов предпринимательства внутри государства. Глава ведомства назначается правительством Молдовы сроком на 4 года. Деятельность Центра регламентируется законодательством и находится под контролем Генерального прокурора. Деятельность Центра не является предметом обсуждения и одобрения в парламенте Республики.

Таможенная служба Республики Молдова

Таможенная служба Республики представляет собой специализированный орган, который занимается вопросами таможенного контроля, наблюдением за выплатами таможенных пошлин и предотвращением преступных действий при пересечении границы. Главная задача таможенной службы заключается в том, чтобы «гарантировать в рамках своих полномочий экономическую безопасность государства и соблюдать выполнение таможенного законодательства». Таможенная служба также координирует функционирование охраняемой пограничной зоны. Деятельность таможенной службы регламентируется Кодексом таможенной службы Республики Молдова, а структура самой службы и ее численность определяются в соответствии с решением правительства. Руководитель службы и его заместители назначаются правительством страны.

Министерство внутренних дел Республики Молдова

Министерство внутренних дел (далее – МВД) является государственным органом исполнительной власти, который призван защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан, имущество, интересы общества и государства от преступных посягательств и других незаконных действий на основе существующего законодательства, обеспечивая общественную безопасность на всей территории государства (из инструкции, утвержденной МВД Республики Молдова от 30 июля 1998 года). Министр внутренних дел Молдовы назначается Президентом Молдовы.

Помимо задач, связанных с обеспечением личной безопасности граждан, их прав и свобод, законных интересов, а также с борьбой с преступностью, МВД Республики занимается вопросами формирования государственной политики в области миграции и прав беженцев. МВД не только обеспечивает законность деятельности всех органов внутренних дел и их вооруженных формирований, специальную подготовку своих сотрудников, но и отвечает за их правовую и социальную защиту. МВД также предпринимает все необходимые действия, направленные на взаимодействие ведомства с другими органами национальной безопасности, включая и обмен информацией с ними (из инструкции, утвержденной МВД Республики Молдова от 20 июля 1998 года).

Национальная полиция

Национальная полиция является подразделением в структуре МВД Молдовы, главная задача которого — обеспечение личной безопасности граждан Республики Молдова. В соответствии со статьей 1 Закона о полиции, который был принят 18 декабря 1990 года, полиция является вооруженным подразделением в составе исполнительной власти, гарантом соблюдения законов в государстве, среди задач которого – защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан, а также интересов общества и государства от незаконных действий.

Национальная полиция подразделяется на государственную полицию и муници-

пальную полицию. Государственная полиция осуществляет свою деятельность на всей территории Республики Молдова. Организационная структура и численность государственной полиции определяется правительством по представлению министра внутренних дел. Деятельность государственной полиции является подотчетной МВД Республики, которое и осуществляет контроль и надзор за действиями ее представителей. Муниципальная полиция осуществляет свою деятельность в пределах соответствующих административных образований. Муниципальная полиция является подотчетной как Министерству внутренних дел, так и местным органам государственной власти, а контроль над ее деятельностью осуществляется местными властями.

Система правоохранительных органов Республики Молдова стала независимой после 1991 года. Многие структурные подразделения и службы подверглись значительным трансформациям, в результате чего были сформированы новые независимые институты. Многие подразделения также были переподчинены. С целью демократизации государственной системы власти были переработаны многие законодательные и нормативные акты, а функции и задачи, стоящие перед различными правоохранительными органами, пересмотрены.

Парламентский контроль

Парламентский контроль над деятельностью правоохранительных органов осуществляется постоянным комитетом по национальной безопасности, обороне и общественному порядку. Он состоит из 11 членов, и основными направлениями его работы являются следующие: обеспечение национальной безопасности; борьба с преступностью, коррупцией, терроризмом; обеспечение общественного порядка и дорожной безопасности; защита государственных границ и поддержка правительства; реформирование Вооруженных сил (национальной армии, пограничных войск, карабинеров), военных и других ведомств; разработка законодательной базы, обеспечивающей социальную и правовую защиту военнослужащих; вопросы организации деятельности таможенной службы, исправительных учреждений, управления по чрезвычайным ситуациям; защита секретной информации, определение стандартов национальной документации.

Высший Совет безопасности (ВСБ)

ВСБ является консультативным органом, который анализирует деятельность министерств, органов национальной безопасности и дает рекомендации Президенту Республики Молдова по вопросам внутренней и внешней политики государства (Указ Президента Республики Молдова от 10 октября 1997 года).

Департамент внутренней безопасности

Необходимость обеспечения прав и законных интересов сотрудников МВД, а также выявления и пресечение правонарушений, совершенных в органах МВД, стала причиной создания специального департамента внутренней безопасности (распоряжение МВД № 3 от 21.02.1997). Данный департамент входит в состав центрального аппарата МВД и непосредственно подотчетен МВД. Его основной задачей являются превентивные и оперативные действия, цель которых – обнаружение и пресечение преступных действий, административных правонарушений и нарушений дисциплины со стороны сотрудников правоохранительных органов. Деятельность департамен-

та направлена в первую очередь на недопущение нарушений действующего законодательства и служебной дисциплины сотрудниками правоохранительных органов, а также на пресечение таких правонарушений сразу после их совершения и назначение соответствующего наказания. Департамент внутренней безопасности, работая в тесном взаимодействии с органами прокуратуры, фиксирует все факты нарушения закона, которые были выявлены в действиях сотрудников МВД.

Центральный административный совет по работе с персоналом

Центральный административный совет по работе с персоналом является органом Министерства внутренних дел, который оказывает теоретическую, практическую, профессиональную и методологическую помощь сотрудникам правоохранительных органов во всех подразделениях МВД. В сферу деятельности совета входят вопросы, связанные с отбором кадров для работы в МВД, их профессиональной подготовкой, повышением квалификации, социальной защитой и образованием. Совет работает во взаимодействии с различными структурными подразделениями Министерства внутренних дел Республики Молдова.

Официальный сайт Министерства внутренних дел Республики Молдова:
www.mai.md

ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ УКРАИНЫ

Степан Свистович,

*первый заместитель начальника штаба Главного управления внутренних войск,
начальник оперативного управления Министерства внутренних дел Украины
(Киев, Украина)*

Лариса Криворучко,

*Харьковский национальный университет внутренних дел Министерства
внутренних дел Украины (Харьков, Украина)*

Закон о милиции, принятый 20 декабря 1990 года, определяет функции правоохранительных органов Украины. Эта дата положила начало истории правоохранительной системы страны. Впоследствии главы государства и Министерства непрерывно работали над усовершенствованием правоохранительной системы с целью приведения организации Министерства внутренних дел в соответствие с европейскими и мировыми стандартами. Были реорганизованы отдельные подразделения, введены новые направления деятельности, а также создана универсальная система подготовки кадров правоохранительных органов. Демилитаризация Министерства внутренних дел привела к созданию значительного количества новых должностей в Министерстве, его подразделениях, а также к привлечению гражданских экспертов. Правоохранительная система Украины гарантирует создание и эффективное функционирование механизмов, обеспечивающих защиту прав и свобод граждан страны.

Основные аспекты работы Министерства внутренних дел Украины. Вопросы внутренней безопасности

Современное состояние сектора безопасности и реформа внутренних войск представляют особый интерес для Украины в данный момент. Внутренние войска, являясь составной частью Министерства внутренних дел Украины, выполняют следующие функции: защита конституционного порядка, территориальной целостности, интересов государства и его граждан от незаконных посягательств и других правонарушений. Внутренние войска Министерства внутренних дел Украины являются военным формированием, которое входит в состав Вооруженных сил государства. Цели и задачи внутренних войск определены Законом о внутренних войсках Министерства внутренних дел Украины.

Функционирование внутренних войск Украины определяется ныне существующей нормативно-правовой базой. Однако принятый Украиной курс на евроатлантическую интеграцию требует непрерывного совершенствования деятельности внутренних войск. Деятельность внутренних войск регулируется более чем 240 законодательными актами. Необходимость преобразований внутренних войск Украины продиктована изменениями законодательства государства. Для укрепления национальной безопасности необходимо более точное и объективное определения целей и задач деятельности вооруженных формирований страны, а также приведение структуры и количественного состава Вооруженных сил в соответствие с требованиями сектора безопасности.

Реформирование

В период с 2003 по 2006 год было начато сокращение штата Вооруженных сил. В результате было расформировано 20 военных единиц, включая 4 бригады, 6 полков и 10 отдельных батальонов. Численность воинских подразделений сократилась до 10000, штатных должностей – до 836 (что составляет 24 % от их общего числа).

Важным также является обеспечение демократического гражданского контроля над Вооруженными силами Украины. Сегодня руководящие должности в центральных органах, а также в технической, медицинской и финансовой сферах высших военных учебных учреждений занимают гражданские лица. В настоящее время в Вооруженных силах Украины работает 1000 гражданских лиц, что составляет 5,6 % от общего числа служащих. В будущем запланировано предоставить гражданским лицам 20 % должностей в Центральном административном управлении Министерства внутренних дел, около 30 % – в тыловых подразделениях военных частей Украины, а также увеличить общее количество гражданских лиц в Вооруженных силах до 9 %.

Ознакомление общественности с деятельностью Вооруженных сил Украины осуществляется с помощью средств массовой информации, в частности в периодических изданиях, на радио и телевидении. Информация о Вооруженных силах предоставляется Министерством внутренних дел Украины. Интернет также является важным источником получения таких сведений.

Отзывы народных депутатов и граждан Украины способствуют усилению гражданского контроля над сектором безопасности, повышают общественное доверие и обеспечивают прозрачность деятельности правоохранительных органов. Так, в 2006 году в Главное управление внутренних войск (ГУВВ) Украины было направлено 404 запроса от государственных органов, граждан страны, служащих и членов их семей. На каждый запрос был дан квалифицированный ответ.

Профессиональная подготовка и обучение

В связи с необходимостью повышения профессионализма сотрудников в настоящее время разрабатывается соответствующая государственная целевая программа. В ее задачи входит реформирование внутренних войск Министерства внутренних дел. По данным на 1 января 2007 года количество военнослужащих, проходящих службу по контракту, составило 29 % от общей численности личного состава. С целью повышения качества подготовки кадров проводится преобразование Военного института внутренних дел в Академию внутренних войск МВД. В украинской образовательной среде наблюдается постепенный переход к европейским стандартам обучения. Согласно Болонской декларации Академия МВД начала процесс внедрения кредитно-модульной системы обучения и оценивания знаний.

В области обеспечения общественного порядка разрабатывается совместный франко-украинский проект, направленный на создание Международного центра по подготовке специалистов в этой сфере. Ежегодно в центре будут проходить подготовку до 600 служащих, при этом для финансирования проекта приглашены такие страны, как Италия, Испания, Португалия, Голландия и Соединенные Штаты.

Основными задачами центра являются внедрение международных стандартов в процесс подготовки подразделений особого назначения, а также обучение специалистов в сфере обеспечения общественного порядка в рамках европейской безопасности. Центр предоставит сотрудникам Министерства внутренних дел Украины возможность изучить международный опыт в области общественного порядка и безопасности, а также углубить сотрудничество между Вооруженными силами Украины и иностранными военны-

ми правоохрнительными формированиями. Сотрудничество приобретает особую значимость в таких вопросах, как международные контртеррористические операции и борьба с организованной преступностью под эгидой Организации Объединенных Наций (ООН), Европейского Союза (ЕС) и Организации Североатлантического договора (НАТО).

Международное сотрудничество

Военное сотрудничество между внутренними войсками Украины и соответствующими военными структурами иностранных государств является динамичным, непрерывно развивающимся процессом. Активно укрепляется сотрудничество между внутренними войсками Украины и Национальной жандармерией Франции, Национальной гвардией США, жандармерией Турции, Польши, Болгарии и Румынии, внутренними войсками России и Беларуси, карабинерами Молдовы и военными правоохрнительными структурами государств СНГ. За истекший год было проведено 161 мероприятие в области международного военного сотрудничества, где были задействованы 388 представителей внутренних войск различных стран. Мероприятия включали встречи, семинары и конференции, проведенные в Украине и за ее пределами, совместные учебные маневры, языковые и профессиональные тренинги, а также спортивные и культурные события.

Принимая участие в международных учебных курсах, организаторы и международные наблюдатели отметили высокий уровень профессионализма военнослужащих Украины, продемонстрированный ими в ходе обучения. Это свидетельствует о том, что уровень военной подготовки подразделений Министерства внутренних дел сопоставим с образовательным уровнем состава вооруженных сил европейских государств.

Реформирование сектора безопасности

Несмотря на ряд положительных моментов, о которых было сказано выше, очевидно, что система национальной безопасности Украины требует постоянного внимания. Необходимо укреплять внутренние органы страны, а также обращаться к проблемным вопросам развития государства, его Вооруженных сил и других военных формирований. Реформирование внутренних войск Украины должно осуществляться в рамках реформирования сектора безопасности страны. Функции, проблемы и структура сектора должны быть определены в соответствии с новыми политическими и экономическими условиями. В настоящий момент разрабатываются законопроекты «О внесении изменений в Закон Украины» и «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Украины», в которых учтены результаты EU-EUFOR анализа сектора безопасности страны.

В ходе комплексного анализа сектора безопасности Украины были выявлены реальные и потенциальные угрозы, а также сформулированы основные проблемы системы национальной безопасности в перспективе до 2015 года. Также была дана оценка состоянию военных формирований и правоохрнительных органов Украины. Результаты этого комплексного исследования сектора безопасности будут положены в основу Концепции реформирования сектора безопасности в период до 2015 года.

В течение 2007 года, а также после принятия вышеупомянутого закона планируется разработать в соответствующем порядке указы, руководства, приказы и правительственные документы, а также иные нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность военных формирований Министерства внутренних дел. Также планируется определить и уточнить размеры необходимых материальных затрат, скоординировав их с финансовыми и экономическими возможностями государства.

Официальный сайт Министерства внутренних дел Украины: www.mvs.gov.ua

СТРУКТУРА МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Ариф Риязев,

глава Управления внутренней безопасности Азербайджана (Баку, Азербайджан)

Процесс реформирования правоохранительных органов Азербайджанской Республики (АР) проходит под контролем различных департаментов Министерства внутренних дел Азербайджана. Основными составляющими этого процесса являются демократизация, проведение мероприятий, способствующих активизации международного сотрудничества, а также организация правоохранительных операций. С этой целью Министерством внутренних дел начат целый ряд организационно-технических реформ. Президентом Азербайджана одобрена структура Министерства, которая включает ряд подразделений и служб, перечень которых приведен ниже.

Секретариат (на правах главного административного управления)

Секретариат – это независимое структурное подразделение, отвечающее за регистрацию поступающих от граждан и организаций заявлений, имеющих отношение к деятельности правоохранительных органов. Секретариат оказывает содействие в подготовке нормативно-правовых актов в системе Министерства внутренних дел, обеспечивает соблюдение законов Азербайджанской Республики, отвечает на вопросы, находящиеся в компетенции Министерства внутренних дел, осуществляет контроль над соблюдением режима секретности, подготавливает шифрограммы, публикует и тиражирует нормативные акты.

Главное организационно-инспекционное управление

Главное организационно-инспекционное управление Министерства внутренних дел является самостоятельным структурным подразделением в центральном аппарате Министерства. Центральное административное управление координирует деятельность Министерства внутренних дел и других правоохранительных органов, проводит комплексные проверки, осуществляет контроль над исполнением законов правительственными структурами и Министерством внутренних дел. Главное управление МВД осуществляет различные организационные и аналитические функции. Проводя комплексный анализ уровня преступности в Азербайджанской Республике, Главное управление разрабатывает план проведения правоохранительных мероприятий, определяет приоритетные направления деятельности, осуществляет оценивание результатов деятельности Министерства внутренних дел и координирует работу служб и подразделений МВД, проводит комплексные инспекторские проверки, осуществляет контроль над исполнением нормативно-правовых актов и соблюдением штатной дисциплины в подразделениях МВД.

Служба оперативного управления дежурными частями

Основными задачами службы являются управление оперативной обстановкой в стране, оперативное управление силами и средствами Министерства внутренних дел, а также практическое руководство деятельностью дежурных частей правоохранительных органов страны.

Главное управление уголовного розыска

Главное управление уголовного розыска было основано в начале XX века. Являясь подразделением МВД, управление осуществляет расследование преступлений, поиск и задержание криминальных элементов. Впоследствии необходимость решения комплексных задач, связанных со сдерживанием преступности и предотвращением правонарушений, привела к тому, что деятельность Главного управления уголовного розыска приобрела универсальный многофункциональный характер. Первоначально в состав подразделения входили участковые инспекторы милиции, инспекции по делам несовершеннолетних, подразделения по борьбе с организованной преступностью и борьбе с незаконным оборотом наркотиков. В дальнейшем подразделения стали самостоятельными структурами и в данный момент функционируют в качестве главных управлений.

В настоящее время Главное управление уголовного розыска является независимым структурным подразделением в системе Министерства внутренних дел, отвечающим за сдерживание преступности, профилактику и раскрытие преступлений, розыск лиц, пропавших без вести, поиск похищенного имущества, идентификацию неопознанных трупов, а также осуществление оперативно-розыскной деятельности в случаях, предусмотренных национальным законодательством.

Главное управление следствия и дознания

Главное управление следствия и дознания является самостоятельным структурным подразделением, сфера полномочий которого охватывает проведение следственных мероприятий и предварительных расследований, подготовку организационных и методических пособий, установление и привлечение к ответственности лиц, совершивших преступления, а также своевременное раскрытие преступлений.

Главное управление по борьбе с организованной преступностью

Согласно национальному законодательству и соответствующим нормативно-правовым актам МВД к основным функциям Главного управления относятся: борьба с различными формами организованной преступности, такими как терроризм, бандитизм, захват заложников, вымогательство, мошенничество, торговля людьми, а также транснациональная преступность. Руководство отвечает за предотвращение, расследование и раскрытие преступлений. Одной из задач подразделения является разработка и внесение предложений в Министерство внутренних дел по ужесточению борьбы с организованной преступностью и повышению эффективности работы управления.

Главное управление по борьбе с наркотиками

Управление осуществляет контроль и оперативно-розыскные мероприятия, направленные на борьбу с незаконным оборотом наркотиков и психотропных средств. Также, исходя из анализа криминогенной ситуации в этой области, управление координирует региональные службы, территориальные и полицейские органы, обеспечивает взаимодействие правоохранительных органов в ходе проведения оперативно-розыскных мероприятий в подчиненных региональных и районных подразделениях, а также в линейных структурных департаментах.

Управление внутренней безопасности

Управление внутренней безопасности было создано в соответствии с Указом Президента 30 июня 2004 года с целью осуществления контроля над деятельностью правоохранительных органов, ознакомления с вопросами внутренней безопасности в различных подразделениях и отделах Министерства. Управление также отвечает за предотвращение деятельности, не совместимой со службой в органах внутренних дел, за выявление условий, порождающих коррупционную практику, а также за принятие мер по борьбе с коррумпированными сотрудниками, служащими в МВД.

Главное управление уголовных расследований

К основным задачам управления относятся обеспечение участия экспертов в процессе осмотра мест происшествий, а также проведение оперативно-розыскных мероприятий. Управление поддерживает тесные связи с соответствующими службами других стран.

Главное управление внутренних войск

Являясь важным подразделением МВД, управление руководит внутренними войсками страны, защищает общественные и государственные интересы, конституционные права и свободы граждан от преступных деяний, охраняет основные государственные объекты и коммуникации, а также общественного порядка. Управление отвечает за обеспечение безопасности при проведении массовых мероприятий, предотвращение массовых беспорядков и других действий, предусмотренных законодательством Азербайджанской Республики. Внутренние войска государства были созданы в 1991 году в соответствии с Указом Президента. В 1994 году был принят Закон Азербайджанской Республики «О статусе внутренних войск», определяющий функции, обязанности и принципы деятельности внутренних войск. Согласно этому Закону внутренние войска Азербайджана, наряду с другими правоохранительными органами, несут ответственность за обеспечение общественного порядка в городах и других населенных пунктах посредством несения патрульно-постовой службы; осуществляют поддержание общественного порядка во время проведения массовых мероприятий; обеспечивают немедленное содействие правоохранительным органам во время спасательных операций, защищают собственность, поддерживают общественный порядок во время крупномасштабных аварий, происшествий, чрезвычайных ситуаций, а также в ходе осуществления режима чрезвычайного положения. В случае необходимости внутренние войска принимают участие в защите территории государства.

Выполнение других обязанностей может быть возложено на Главное управление исключительно в соответствии с законодательными и нормативными актами, предусмотренными законодательством о Вооруженных силах. Главнокомандующий внутренними войсками находится в подчинении министра внутренних дел и является его заместителем. Подготовка офицерского состава осуществляется на базе военной школы Министерства обороны. Комплектация внутренних войск производится из числа военнослужащих, взявших на себя обязательство продолжить воинскую службу по истечении периода срочной службы. Внутренние войска Азербайджанской Республики сотрудничают с аналогичными структурами Турецкой Республики, Китайской Народной Республики, Соединенных Штатов Америки и других развитых стран.

Национальное центральное бюро Интерпола (НЦБ) в Азербайджане

Национальное центральное бюро Интерпола обеспечивает обмен информацией в сфере борьбы с преступностью между различными правоохранительными службами Азербайджана и соответствующими структурами государств, являющихся членами Интерпола.

Главное управление внутренних расследований

Управление осуществляет контроль над соблюдением прав человека сотрудниками правоохранительных органов. Также к задачам управления относится проведение расследований в случае нарушения закона со стороны МВД.

Главное управление международного сотрудничества

Управление выполняет следующие задачи: укрепление сотрудничества и связей с зарубежными правоохранительными органами, а также координирование деятельности Министерства в сфере выполнения им своих обязательств, особенно в рамках международных конвенций.

Пресс-служба

К задачам пресс-службы относятся обеспечение прозрачности и гласности работы служб МВД, информирование общественности, регулярное освещение в прессе деятельности правоохранительных органов в сфере борьбы с преступностью, общественного порядка, охраны общественной безопасности и прав человека.

Все вышеупомянутые факты свидетельствуют о начале процесса реформирования, что положительно отразилось на профессиональной деятельности правоохранительных органов Азербайджанской Республики. В настоящее время процесс реформирования способствует росту доверия населения к правоохранительным структурам, а также в целом повышает престиж органов внутренних дел страны.

Официальный сайт Министерства внутренних дел Азербайджанской Республики: www.din.gov.az.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВНУТРЕННЕЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГРУЗИИ И РЕФОРМИРОВАНИЕ ДАННОГО СЕКТОРА

Леван Чикваидзе,

*глава национального представительства ГУАМ при Департаменте еждународных отношений Министерства внутренних дел Грузии, капитан полиции
(Тбилиси, Грузия)*

Торник Мушкудиани,

*заместитель начальника Центрального оперативного департамента
Министерства внутренних дел Грузии, капитан милиции
(Тбилиси, Грузия)*

Внутренняя безопасность государства обеспечивается Министерством внутренних дел Грузии совместно со Службой безопасности, а также Министерством обороны. Основной задачей Министерства внутренних дел Грузии является обеспечение государственной безопасности и общественного порядка. Помимо этого Министерство охраняет национальные интересы Грузии, обеспечивая нейтрализацию угроз, поступающих от преступных группировок и отдельных лиц. Охрана границ также является одной из важнейших задач Министерства внутренних дел.

Реформирование

Реформирование, начатое Министерством внутренних дел, привело к слиянию департаментов Министерства внутренних дел и Министерства обороны. В результате был преобразован информационный банк данных, образована патрульная полиция и новое антикоррупционное подразделение. Также был основан независимый наблюдательный совет по соблюдению прав человека. Важнейшим стратегическим пунктом реформирования являются инициативы по преобразованию полиции и оборонного ведомства страны.

Успешное реформирование аппарата Министерства внутренних дел Грузии стало возможным благодаря эффективному функционированию каждого структурного подразделения Министерства. Организационная структура, деятельность каждого министерства и правоохранительных структур государства должны находиться под пристальным наблюдением. Принятые меры по мониторингу и реформированию выявили значительное количество организационных несоответствий и проблемных вопросов в различных департаментах.

Реформы затронули не только Министерство внутренних дел, но и Службу безопасности, Департамент пограничной полиции и другие подразделения. Нецелесообразное дублирование функций в правоохранительной системе было устранено, а механизмы координации упрощены. Уровень заработной платы и социальной защиты сотрудников Министерства внутренних дел значительно возрос.

Общее число сотрудников МВД Грузии сократилось до 22000. Очевидно, что процесс реформирования привел к значительным результатам. Были реорганизованы подразделения Департамента полиции, работа ведомств приняла современный инновационный характер, департаменты были оснащены современным компьютерным оборудованием. Эти меры способствовали укреплению общественного доверия по отно-

шению к Министерству и повышению престижа правоохранительных органов страны. Более того, в настоящее время патрульные отряды обеспечиваются новыми транспортными средствами; а форма полицейских стала современной. В Грузии образовано 10 главных информационных центров, оборудованных сигнальными пунктами, способными обслужить более 160 подразделений полиции.

Как было отмечено ранее, уровень доверия по отношению к МВД значительно повысился. Согласно исследованию, проведенному в 2006 году по инициативе Организации Объединенных Наций (ООН), 76,9 % населения Грузии заявляют, что деятельность полиции стала намного более эффективной в течение последних трех лет. Помимо укрепления общественного доверия, наблюдается увеличение национального бюджета, который вырос с отметки 435,7 млн долларов США в 2003 году до 2163,7 млн долларов в 2007 году.

Сотрудничество

Региональное сотрудничество в рамках ГУАМ (Грузия, Украина, Азербайджан, Молдова) и СНГ (Содружество Независимых Государств) играет важную роль в борьбе с терроризмом, незаконным оборотом наркотиков, торговлей людьми, нелегальной миграцией и коррупцией. В пределах региона ГУАМ информация может передаваться по каналам IP-связи, включая электронную почту, текстовые и графические файлы, документы, видео- и аудиоинформацию, а также по телефонным коммуникационным линиям.

Сотрудничество между странами СНГ осуществляется в соответствии с юридическими соглашениями по гражданским, внутренним и уголовным направлениям между странами — членами СНГ. Данные правовые соглашения включают двусторонние и многосторонние договоренности, а также меморандумы о согласии. Подобные соглашения также были заключены с Европейским Союзом и рядом стран: Арменией, Австрией, Азербайджаном, Болгарией, Китаем, Египтом, Финляндией, Великобританией, Грецией, Казахстаном, Латвией, Молдовой, Румынией, Российской Федерацией, Таджикистаном, Турцией, Туркменистаном, Украиной, США и Узбекистаном.

Подготовка кадров Департамента полиции

Подготовка офицеров полиции осуществляется в Академии полиции, которая является специальным образовательным центром Грузии. В Академии проводится обучение патрульных и участковых полицейских, ведутся учебные курсы для вновь прибывших офицеров, а также для сотрудников, задействованных в оперативной работе. Также организованы программы по повышению квалификации и переподготовке для офицеров Департамента конституционной безопасности, Департамента контрразведки и Департамента расследований. Офицеры правоохранительных структур принимают участие в различных образовательных программах следующих международных организаций: Международная академия правоохранительных органов (Венгрия); Европейский центр исследований по вопросам безопасности имени Джорджа К. Маршалла (Германия); Академия полиции Хосни Мубарака (Египет). Профессиональные подготовительные курсы организуются Германией, Норвегией, Украиной и Советом Европы. Также осуществляется сотрудничество с SECI (Инициатива по сотрудничеству в Юго-Восточной Европе) по вопросам совместной борьбы с преступностью.

Официальный сайт Министерства внутренних дел Грузии: www.police.ge

СТРУКТУРЫ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ ВНУТРЕННЮЮ БЕЗОПАСНОСТЬ КЫРГЫЗСТАНА, И ИХ РЕФОРМИРОВАНИЕ

Александр Зеличенко,

*начальник Департамента паспортного и визового контроля Кыргызстана
(Бишкек, Кыргызстан)*

Михаил Шеренков,

*начальник Департамента Министерства внутренних дел Кыргызстана
(Бишкек, Кыргызстан)*

Распад СССР привел к возникновению серьезных проблем в области обучения персонала и обеспечения правоохранительных органов необходимым оборудованием и ресурсами. Рассматривая работу милиции того времени, можно было бы отметить серьезные недочеты и многочисленные упущения. Многие преступления оставались нераскрытыми. Органы безопасности ощущали острую нехватку оборудования, компьютерной техники и транспорта. Персонал не имел необходимого опыта, часто не выплачивалась зарплата.

Реформы

В течение последних нескольких лет система безопасности сконцентрировала свои усилия на обеспечении общественного порядка, искоренении преступности и борьбе с нарушением закона. Избыточные административные единицы были упразднены, в то время как отделы уголовных расследований, отдел по борьбе с хищениями социалистической собственности (ОБХСС) и полиция на местах были усилены.

11 января 1994 года был принят Закон о правоохранительных органах Республики Кыргызстан. Данный закон точно определил место и роль, которые занимают правоохранительные органы в системе исполнительной власти, установил их первоочередные задачи, права и обязанности, гарантии правовой и социальной защиты, а также порядок их финансирования и материальной поддержки. Президент, парламент и правительство обязали милицию страны постепенно совершенствовать методы работы.

Практическая помощь также существенно улучшила механизмы надзора. Особое внимание уделяется молодым служащим. Местная полиция, Департамент уголовных расследований и другие подразделения сейчас обязаны предоставлять EU-EUFOR отчеты. Министерство внутренних дел произвело реорганизацию некоторых служб. Департамент внутренних дел, сократив центральный аппарат МВД, увеличил штат местной полиции на 20 %. Аппарат инспектирования был трансформирован в дежурные подразделения в составе служб охраны безопасности, отвечающих за общественный порядок.

В последние годы усилия были направлены на борьбу с организованной преступностью и мафиозными структурами. МВД усилило взаимодействие с Министерством национальной безопасности (МНБ) в налоговой и таможенной областях для борьбы с нарушениями в ходе приватизации и валютных операций. В целях улучшения административных функций был создан Отдел криминальной оперативной документации (ОКОД). Эти меры дали позитивные результаты, и у правоохранительных органов с каждым годом появляется больше возможностей в борьбе с нарушени-

ями закона. Были заключены двусторонние соглашения о сотрудничестве в области борьбы с преступностью и обучения персонала между правоохранительными органами Кыргызстана и Министерством внутренних дел Казахстана, России, Турции, Узбекистана и Китая.

Несмотря на различия в материальном благосостоянии и социально-экономических условиях, мобилизация персонала и активизация вовлечения общественности в борьбу с преступностью вносят свой вклад в неуклонное снижение общего уровня преступности. Тем не менее МВД постоянно отмечает, что негативные влияния продолжают приводить к тяжким преступлениям. Департамент внутренних дел ведет борьбу с финансовыми преступлениями и коррупционными действиями. Однако коррупция в различных эшелонах правоохранительной власти продолжает обесценивать усилия по борьбе с преступностью. Коррупцированные чиновники продолжают покрывать деятельность криминальных группировок.

Органы внутренней безопасности Кыргызстана

Обеспечение внутренней безопасности Кыргызстана относится к сфере полномочий Министерства внутренних дел, Государственного комитета национальной безопасности, пограничной службы и Агентства по контролю над наркотиками.

Министерство внутренних дел Кыргызстана создало эффективную правоохранительную систему, которая управляется министром внутренних дел. Ему помогают первый заместитель и два дополнительных заместителя. В обязанности министра внутренних дел входит координирование и управление правоохранительной системой в целом, а также решение вопросов управления всеми подразделениями. В частности, министр отвечает за управление юридическими аспектами жизнедеятельности страны, в том числе и внутренними, а также координирует вопросы международного сотрудничества.

Официально именуемый Службой национальной безопасности (СНБ), Государственный Комитет национальной безопасности был переименован 6 февраля 2007 года в соответствии с новой формой организации правительства. Государственный Комитет подчиняется правительству Кыргызстана и включает разведывательные структуры, он функционирует в соответствии с Законом Республики Кыргызстан от 26 февраля 2003 года.

Пограничная служба, которая перестала быть частью СНБ по Указу Президента от 18 июня 2005 года, отвечает за пограничный контроль на национальном уровне.

Совет национальной безопасности является конституционным совещательным органом, отвечающим за подготовку решений Президента в области безопасности. Совет рассматривает вопросы относительно внутренней и внешней политики в сфере безопасности. В состав Совета входят председатель, которым является Президент Кыргызстана, члены Совета, премьер-министр, парламентарии (Торага Жогорку Кенеша – ТЖК) и представители государственных структур, которые определяются Президентом.

Надзор

Парламент (ТЖК) играет важную роль в осуществлении надзора за работой структур, отвечающих за обеспечение безопасности в Кыргызстане. ТЖК отвечает не только за принятие законов, но и за изменение и внесение поправок в Конституцию, утверждение национального бюджета и предоставление отчетности по его выполнению, объявление амнистии. В рамках этой структуры Комитет ТЖК (Парламен-

та) является наблюдательным органом, ответственным за обеспечение внутренней безопасности. Комитет правоохранительной деятельности и обороны отвечает за регулирование и надзор за работой правоохранительных органов.

Омбудсмен (Акыйкатчы). Институт Акыйкатчы был учрежден Законом Кыргызстана от 31 июля 2002 года. Его прямой обязанностью является защита прав и свобод граждан Кыргызстана, обеспечение соблюдения прав и свобод граждан, исполнение законов в соответствии с международными конвенциями и соглашениями, подписанными и ратифицированными Республикой Кыргызстан.

В состав Министерства внутренних дел входит Департамент внутренних дел (ДВД). Данный Департамент ведет работу по усовершенствованию организационных возможностей и эффективности оперативных действий ДВД, а также укреплению сотрудничества между различными службами и подразделениями Министерства внутренних дел, которое обеспечивает общественный порядок и проводит расследования совершенных преступлений. Его задачи: совершенствование механизмов искоренения организованной преступности и коррупции в правоохранительной системе, усиление законодательства путем привлечения различных общественных организаций к защите общественного порядка, укрепление координирующей роли местных инспекций по делам несовершеннолетних (ИДН). Кроме того, ДВД принимает практические меры для усовершенствования структуры МВД, подбора и трудоустройства персонала, ужесточения дисциплины, обеспечения служебного и строевого обучения для служащих ДВД и внутренних сил. И наконец, ДВД ведет работу по укреплению деловых связей и общения с правоохранительными органами других стран СНГ и за его пределами.

Официальный сайт Кыргызстана: <http://www.mvd.kg>.

ВОПРОСЫ УКРЕПЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ЕВРОПЕ И АЗИИ

Отабек Е. Махкамов,

*преподаватель факультета прав человека Академии МВД Узбекистана
(Ташкент, Узбекистан)*

В Республике Узбекистан процесс обретения независимости начался в 1991 году. Процесс демократизации привел к реформированию социальной системы страны, в результате чего многие законодательные и нормативные акты были внесены коррективы, а министерства подверглись ряду трансформаций. Дублирование функций и задач было устранено, а разделение полномочий среди министерств – четко определено.

Процесс реформирования отразился на деятельности всех государственных структур и департаментов, существенно изменив их организационную структуру. Следующим шагом стал пересмотр сферы полномочий и деятельности Министерства внутренних дел Узбекистана.

10 марта 2005 года Президент Узбекистана И. А. Каримов издал Указ № 24 «Программа реализации целей и задач демократизации и обновления общества, реформирования и модернизации страны». Указ представил более четкую концепцию построения демократии. Основным направлением процесса реформирования стала внешняя политика, пересмотр существующих законодательных и нормативных актов, а также подготовка новых законопроектов и нормативных актов. Это способствовало бы дальнейшей оптимизации процесса реформирования посредством формирования демократического гражданского общества, защиты национальных интересов на международной арене и позволило бы заключить двусторонние соглашения о правовой помощи с представителями зарубежных государств.

Сотрудничество

Статистические данные, охватывающие тринадцатилетний период (1991 – 2003 гг.) свидетельствуют о том, что Узбекистан подписал 232 многосторонних и двусторонних международных документа. В сферах правосудия и безопасности были подписаны 36 многосторонних соглашений, что составляет 15,5 % общего количества подписанных международных документов, и 74 двусторонних договора, что составляет 31,9 % от общего количества заключенных международных соглашений.

Проблемы безопасности

Согласно данным ООН, производство опиума в Афганистане возросло в 2004 году на 64 %. Приблизительно 24 % поставок героина из Афганистана (около 40 тонн) проходит по «северному пути» каждый год, 8 – 10 тонн героина остается в транзитных странах, а оставшиеся 29 – 30 тонн экспортируются в Российскую Федерацию и Европу. Незаконная торговля наркотиками представляет острую проблему для правоохранительных органов Узбекистана.

Деятельность правоохранительных органов Узбекистана по борьбе с незаконным оборотом наркотиков

В 2004 году правоохранительные органы страны раскрыли 8538 преступлений,

касающихся незаконной торговли наркотиками. 1633 кг наркотических веществ было изъято, что превысило показатели 2003 года на 51% (1080,5 кг). Значительное количество героина было изъято властями в следующих регионах:

- Сырдарьинская область – 283,4 кг;
- Кашкадарьинская область – 41,5 кг;
- Ташкент – 182,6 кг.

Согласно данным Министерства внутренних дел Узбекистана, в последнее время появились новые пути контрабанды наркотиков, и это волнует не только Узбекистан и его ближайших соседей, но и весь регион.

В 2004 году в Узбекистане за торговлю наркотиками было задержано 160 иностранных граждан. Кроме того, 4971 уголовное дело было передано в суд, по этим делам проходило 6309 человек, 6289 из которых были осуждены. В 2004 году число граждан, страдающих наркотической зависимостью, увеличилось на 463 человека и составило в общей сложности 19551. Кривая зависимости возросла на более чем 2,4 %. По данным Национального центра по борьбе со СПИДом, общее число ВИЧ-инфицированных составляет 5612, считается, что около 45 % из них инфицированы вследствие наркозависимости. В рамках информирования граждан о рисках, связанных с употреблением наркотиков, в течение 2004 года было роздано более 170000 шприцев, 10000 средств предохранения и 3000 информационных буклетов.

Рекомендации

В целях отслеживания наркоторговли рекомендуется создание космической системы, включающей геостационарные спутники, которые бы летали над территорией Афганистана, Узбекистана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркмении, Лаоса, Бирмы, Таиланда и Камбоджи. Информация, полученная с помощью данных спутников, передавалась бы правоохранительным органам вышеупомянутых стран и ОБСЕ для принятия мер по уничтожению посевов. В помощь им могли бы быть привлечены полиция и Вооруженные силы.

Очевидно, существует необходимость усилить контроль над путями транспортирования наркотиков, особенно из Центральной Азии и Республики Афганистан. Следовательно, необходимо дальнейшее укрепление сотрудничества между Республикой Узбекистан и странами — членами ОБСЕ и ЕврАзЭС.

Наконец, существует необходимость принятия мер по упрощению процедуры экстрадиции лиц, участвующих в незаконном обороте наркотиков и финансировании террористической деятельности, как со стороны СНГ, так и со стороны ОБСЕ.

Официальный сайт Республики Узбекистан: www.mvd.uz.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Основными вопросами развития независимых государств бывшего Советского Союза остаются следующие: укрепление государственности, объединение национальных приоритетов и общественных интересов, обеспечение внутренней национальной безопасности, защита прав, свобод и законных интересов граждан, обеспечение верховенства права во всех сферах общественной жизни. Процессы демократизации развития общества и обеспечения прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц тесно связаны с вопросами оптимизации деятельности правоохранительных органов. Без обеспечения адекватной защиты и соблюдения прав и свобод граждан невозможно построить полноценное государство и создать сильное гражданское общество.

На сегодняшний день в постсоветских странах острыми остаются вопросы осуществления реформ в секторе безопасности, поддержания мира и спокойствия, улучшения деятельности правоохранительных органов и обеспечения внутренней национальной безопасности. В свою очередь, решение данных проблем непосредственно связано с изменением всей системы правоохранительной деятельности с учетом последних международных и национальных тенденций в данной сфере.

В ходе проведения конференции вопросы истории СССР, образования независимых государств и проблемы внутренней безопасности, с которыми столкнулись страны бывшего Советского союза, обсуждались в контексте процесса реформирования системы правоохранительных органов. Необходимость проведения реформ обсуждалась и с точки зрения оценки деятельности сектора безопасности в период существования Советского Союза. Были сделаны выводы и определены основные цели проведения реформ правоохранительных органов:

- реформирование правоохранительных служб;
- укрепление регионального и международного сотрудничества;
- создание межнациональных органов для сотрудничества в сфере реформирования правоохранительных структур;
- разработка системы профессиональной подготовки и обучения кадров.

В период существования СССР экономическое развитие страны обеспечивало социальную стабильность. Однако после распада СССР можно было наблюдать кризис во всех сферах государственного развития.

Вопросы обеспечения безопасности в странах бывшего Советского Союза являются очень важными, особенно принимая во внимание процессы европейской интеграции. Учитывая специфические трудности, с которыми они столкнулись после распада Советского Союза, особого внимания заслуживает внедрение норм европейского права в законодательства этих стран. В первую очередь, речь идет о реформировании системы правоохранительных органов. Международная конференция на тему «Взаимодействие между странами бывшего Советского Союза в области обеспечения внутренней национальной безопасности» дала участникам возможность обменяться информацией по широкому кругу вопросов. Участники конференции смогли проанализировать тенденции в области реформирования сектора безопасности в странах бывшего СССР, определить направления деятельности по данному вопросу и углубить международное сотрудничество.

После участия в обсуждении за круглым столом участники конференции определили перечень проблемных вопросов в области реформирования правоохранительных органов, с которыми сталкиваются сегодня государства бывшего СССР. Ниже представлено детальное описание основных проблем реформирования сектора безопасности в странах бывшего СССР глазами участников конференции, а также рекомендации и выводы, которые были ими сформулированы.

Основные проблемы, с которыми сталкиваются страны бывшего СССР

1. *Политизация деятельности служб правоохранительных органов*, которая негативным образом сказывается на кадровой политике и, в свою очередь, тормозит процессы реформ. С юридической точки зрения сотрудники правоохранительных органов не имеют права представлять интересы каких-либо политических партий, быть членами политических партий, выражать политические мнения, вмешиваться в политическую жизнь государства или содействовать укреплению влияния в обществе той ли иной политической силы. Однако на практике политические лидеры очень часто нарушают данные юридические нормы. Такое положение дел, безусловно, свидетельствует о нежелании качественно реформировать сектор безопасности. Данная тенденция наблюдается во многих странах бывшего СССР, включая Беларусь, Украину и Узбекистан.

2. *Недостаточное финансирование деятельности правоохранительных органов и процессов их реформирования*. Для того чтобы намерение постсоветских стран интегрироваться в европейское сообщество стало реальностью, необходимо, в первую очередь, изменить законодательные базы этих государств в соответствии с европейскими законодательными стандартами. Положение дел в правоохранительной системе государств бывшего СССР свидетельствует о необходимости создания финансовых ресурсов для проведения реформ, в результате чего их деятельность будет строиться на принципах демократии и открытости.

3. *Коррупционированность сотрудников правоохранительных органов, начиная с низших чинов и заканчивая высшими должностными лицами*. Существующее положение дел в системе правоохранительных органов и нежелание реформировать устаревшую систему тормозят процессы реформ во всех странах бывшего СССР. Это негативно сказывается на процессах интеграции государств в европейское сообщество.

4. *Отсутствие демократического контроля над деятельностью правоохранительных органов*. Необходимо отметить, что деятельность контролирующих органов внутри правоохранительных структур остается в значительной степени неэффективной. Функции надзора не могут осуществляться теми же самыми органами, которые осуществляют и правоохранительную деятельность.

5. *Предоставление ложной информации высшим органам власти* в отношении положения дел на местах. Во многих случаях наблюдается подтасовка статистических данных и предоставление неправдивой информации сотрудниками правоохранительных органов в корыстных целях. Например, умышленно завышая показатель раскрытых преступлений, Министерство внутренних дел пытается скрыть свою несостоятельность. Такая тенденция наблюдается в ряде постсоветских стран.

6. *Отсутствие международных программ взаимодействия и взаимопомощи между государствами*. Помимо сотрудничества с Интерполом, говорить о сотрудничестве между правоохранительными органами стран бывшего СССР не приходится. К тому же низкие зарплаты и недостаточное финансирование деятельности сотрудников правоохранительных органов в бывших республиках Советского Союза не позволяют им полноценно сотрудничать с зарубежными коллегами.

7. *Отсутствие профессионализма у сотрудников правоохранительных органов*. На этом этапе развития общества наблюдается отток профессиональных кадров из правоохранительных структур, что свидетельствует об «истощении» исполнительной власти (в первую очередь, ее правоохранительных органов) и увеличении текучести кадров. Также наблюдается ухудшение материально-технического обеспечения служб сектора безопасности и Вооруженных сил, которые нуждаются в модернизации и пополнении. Большинство технических средств, находящихся в распоряжении Мини-

стерства обороны, Министерства внутренних дел и в департаменте пограничных служб, были произведены в период с 1965 по 1980 год и давно устарели.

8. *Необходимость привлечения к работе в правоохранительных органах молодых кадров для проведения системных реформ.* Данному вопросу, несмотря на его актуальность, уделяется мало внимания. Попытки реформировать систему «сверху» не приводят к положительному результату. А ведь решение проблемы лежит на поверхности. Молодое поколение более свободно от догм и консерватизма и поэтому способно мыслить новаторски при проведении реформирования системы правоохранения.

9. *Необходимость комплексной реорганизации кадров правоохранительных органов.* В связи с тем, что деятельность правоохранительной системы финансируется из национальных бюджетов, которые в постсоветских странах в последнее время были значительно ограничены, руководство правоохранительных служб столкнулось с кадровой проблемой, выход из которой был найден за счет сокращения штата работающих сотрудников. Сокращение штата сотрудников в органах правоохранения также связано с низкими зарплатами. Таким образом, приходится говорить о необходимости существенной реорганизации в отношении кадровой политики в органах правопорядка. Количество сотрудников, задействованных в работе правоохранительных органов, в каждой отдельной стране зависит от национальных, религиозных и экономических особенностей, и эти же факторы обуславливают процессы оттока и притока кадров в правоохранительные структуры.

10. *Охрана границ и охрана правопорядка в пограничных районах, предотвращение незаконного пересечения границ является одной из важнейших задач деятельности правоохранительных органов.* Необходимо отметить, что в восточноевропейских странах рост преступлений, связанных с незаконной миграцией и перевозкой наркотиков, оружия и другой контрабанды, в последнее время имеет тенденцию к увеличению.

Рекомендации

1. Задачи по обеспечению эффективности деятельности правоохранительных органов могут быть решены только за счет принятия комплексных мер, в первую очередь, связанных с вопросами организационных и законодательных реформ. Процессы реформирования сектора безопасности должны осуществляться при поддержке со стороны других министерств, таких как Министерство труда и социальной политики, Министерство транспорта и связи, особенно в свете постановления вопроса о демилитаризации правоохранительных органов. Такая поддержка и взаимодействие между министерствами позволит разработать новые подходы к проведению реформ, свободные от военизации. Иными словами, вопросы проведения реформ правоохранительных органов требуют комплексного решения на государственном уровне.

2. Изменения в структуре Министерства внутренних дел с целью обеспечения открытости его деятельности должны способствовать притоку кадров из самых разных слоев населения. Не создав позитивного имиджа правоохранительной системы, нельзя вести речь о предполагаемых реформах. Улучшения работы правоохранительной системы возможно достичь путем пересмотра вопросов кадровой политики и профессионального обучения офицеров правоохранительных служб. Высокий уровень профессионализма офицеров милиции стран бывшего Советского Союза является одним из немногих свидетельств эффективной работы Министерства внутренних дел бывшего СССР. Иными словами, необходимо объективно оценить, какие элементы старой системы правопорядка стоит оставить, какие реформировать, а какие полностью ликвидировать. Такой подход позволит минимизировать затраты на реформирование правоохранительных органов в странах бывшего СССР.

3. Для улучшения работы правоохранительной системы необходимо не только

наладить взаимодействие между странами бывшего СССР, но и осуществлять сотрудничество с западными странами. Необходимо обеспечить взаимодействие между службами и департаментами сектора безопасности и научно-исследовательскими центрами по проблемам реформирования сектора безопасности. Необходимо также организовать взаимодействие между организациями Евроатлантического альянса и правоохранительными и судебными органами стран бывшего СССР путем принятия необходимых законодательных актов и политических решений.

4. Для обеспечения безопасности в странах региона необходимо пересмотреть формы взаимодействия между соответствующими службами в области обмена информацией между странами бывшего Советского Союза и создать общую базу данных.

5. Необходимо целенаправленно проводить семинары и конференции по вопросам оценки и поддержки процессов реформирования правоохранительных органов в республиках бывшего СССР. Правоохранительные службы должны проводить совместные мероприятия по обмену технологиями, профессиональному обучению сотрудников и т. д.

6. Деятельность правоохранительных органов является многоаспектной, в работе органов правопорядка принимают участие различные министерства и ведомства. Однако приоритетным направлением сотрудничества является укрепление законодательной базы, регулирующей деятельность правоохранительной системы, путем внесения поправок и изменений в существующие законы, принятия новых законодательных актов на основе конституции государства, согласования национального законодательства с нормами европейского и международного права. Основным девизом этой деятельности должен быть следующий: «Законность, подотчетность и профессионализм».

7. Показателем улучшения работы правоохранительной системы является техническая модернизация ее структурных подразделений и отказ от использования устаревших технологий и методик. Дополнительное финансирование научно-исследовательских и образовательных организаций, безусловно, будет способствовать укреплению процессов реформирования правоохранительных органов.

Цели проведения реформ

В целом процессы реформирования подразумевают соответствие задач и функций, структурной организации, кадрового состава и материально-технической базы. Можно выделить основные элементы реформы правоохранительных органов:

- улучшение системы надзора;
- определение сферы полномочий правоохранительных органов и подразделений;
- устранение дублирования функций различных подразделений правоохранительной системы;
- устранение дисбаланса между полномочиями и ответственностью различных ветвей власти;
- введение в практику деятельности правоохранительных органов европейских стандартов;
- разработка эффективной системы оценивания деятельности правоохранительных органов;
- защита правопорядка и обеспечение безопасности;
- рационализация деятельности отдельных служб и подразделений правоохранительной системы.

Сложившиеся на сегодняшний день рыночные условия и ситуация в обществе способствуют процветанию коррупции и криминалитета. Несмотря на то, что государственные органы власти должны стоять на защите интересов общества, они не-

редко используются в интересах отдельных лиц в ущерб интересам государства и общества. Цели реформирования предполагают противодействие коррупции на государственном уровне, что заключается в следующих положениях:

- соблюдение законных прав и свобод граждан, защита государственных и общественных интересов от незаконных посягательств;
- верховенство права, соблюдение законов всеми государственными органами, организациями, службами и общественными объединениями;
- рост уровня профессионализма и компетентности сотрудников правоохранительных органов;
- четкое определение функций, задач и обязанностей каждого правоохранительного органа и подразделения;
- децентрализация деятельности полицейских служб;
- гласность деятельности правоохранительных органов и при этом соблюдение государственной тайны;
- демократический гражданский контроль над деятельностью правоохранительных органов;
- деполитизация работы органов правопорядка;
- взаимодействие между различными службами и структурами правоохранительных органов с целью обеспечения национальной безопасности и правопорядка;
- привлечение к сотрудничеству с органами правопорядка общественных организаций;
- международное сотрудничество в соответствии с международным и национальным законодательством, подписание межгосударственных, межпарламентских двусторонних и многосторонних соглашений по вопросам обеспечения коллективной безопасности и борьбы с преступностью и коррупцией.

Заключение

История построения системы внешней и внутренней безопасности в странах бывшего Советского Союза представляет собой объективный поиск новых форм и методов деятельности в секторе безопасности, направленных на решение конфликтных ситуаций, противодействие угрозам национальной и международной безопасности, на создание демократических основ для евроинтеграции.

Конференция на тему «Взаимодействие между странами бывшего Советского Союза в области обеспечения внутренней национальной безопасности» была очень продуктивной, поскольку во время ее проведения обсуждался широкий круг проблем, решение которых нацелено на перспективу. Основными вопросами для обсуждения стали проблемы реформирования системы правоохранительных органов и обеспечения национальной безопасности, однако помимо этого обсуждались и различные проблемы структурной организации, законодательных и социальных основ деятельности сил правопорядка. Среди других обсужденных тем можно выделить вопросы обеспечения внешнего и внутреннего контроля над деятельностью сектора безопасности, проблемы профессиональной кадровой подготовки сотрудников правоохранительных органов, технического обеспечения служб сектора безопасности и др.

Вопросы реформирования системы безопасности стран бывшего Советского Союза были одними из актуальнейших на конференции, ее участники обменялись мнениями о том, как проходят реформы на сегодняшний день, и определили перспективы проведения реформ в дальнейшем. Были проанализированы шаги, предпринимаемые странами бывшего СССР, которые направлены на реформирование сектора безопасности с учетом задач и проблем, решаемых различными государствами региона.

ЧАСТЬ II
ОПЫТ РЕФОРМИРОВАНИЯ СЕКТОРА БЕЗОПАСНОСТИ
ЗАПАДНОБАЛКАНСКИХ СТРАН

ВВЕДЕНИЕ

Филипп Флури,

*доктор философии, заместитель директора Центра демократического контроля над вооруженными силами
(Женева, Швейцария)*

Разрабатывая основные направления политики Евросоюза в области реформирования сектора безопасности (РСБ), Совет Европы обратился к будущим председательствующим странам и к членам Европейской Комиссии с инициативой «перевести их [разработанные положения] в практическое русло...»¹. В связи с этим усилия стран Европейского Союза под председательством Австрии, а затем – Объединенного Королевства были направлены на разработку стратегии РСБ. В Вене 13 – 14 февраля 2006 года по инициативе Австрии как председательствующего государства в Евросоюзе, Центра демократического контроля над вооруженными силами и Института по изучению проблем безопасности при Евросоюзе состоялась конференция по вопросам реформирования сектора безопасности в западнобалканских странах. На этой конференции было еще раз отмечено, что Евросоюз должен разработать практические шаги по реализации политики РСБ. Данная конференция также дала возможность экспертам в области разработки политики западнобалканских стран выразить свои оценки и пожелания в контексте РСБ.

Необходимо отметить, что ряд участников конференции из западнобалканских стран выразили обеспокоенность по поводу того, что процесс РСБ будет навязан им Евросоюзом как еще одно неперемное условие их интеграции в европейское сообщество (таким образом, это станет еще одним барьером в данном процессе). Однако требования, предъявляемые Евросоюзом для стран-кандидатов и потенциальных кандидатов, в сфере РСБ имеют несколько иной акцент. Необходимость осуществления различных практических мероприятий по РСБ, с одной стороны, не носит чисто условный характер, но, с другой стороны, данные требования никоим образом не нацелены на формирование искусственных препятствий для стран, готовящихся вступить в Евросоюз. Необходимость РСБ, скорее, представляет собой попытку оказания помощи данным странам в определении приоритетов РСБ и объединении разнонаправленных усилий стран самого Евросоюза по данному вопросу. Такой подход, несомненно, окажется полезным странам, готовящимся к вступлению в европейское сообщество, так как он будет способствовать проведению согласованной и последовательной политики Евросоюза.

Начиная с 7 – 8 декабря 2006 года ДКВС при содействии Финляндии в качестве председателя в Евросоюзе продолжил работу, начатую под председательством Австрии. Была организована однодневная конференция, на которой совместно с представителями западнобалканских государств были обсуждены вопросы практического применения положений по РСБ, разработанных Евросоюзом, определены условия вступления новых стран в Евросоюз, связанные с управлением сектором безопасности. На конференции на тему «Совершенствование управления сектором безопасности в западнобалканских государствах путем реформирования: роль Евросоюза» изучались

¹ Заключение Совета по вопросам разработки основных направлений в области реформирования сектора безопасности // Материалы 2736 заседания Совета по общим вопросам. – Люксембург, 2006.

имеющиеся проблемы и достижения западнобалканских стран в данной области. С целью подчеркнуть роль региональных властей в процессе РСБ конференция проводилась непосредственно в одной из западнобалканских стран – в столице Хорватии, Загребе.

На конференции в Загребе научные статьи и выступления экспертов данного региона (в рамках Программы «Партнерство ради мира») были посвящены следующим четырем проблемам в области РСБ: демократическому контролю и реформированию оборонных ведомств, разведывательных, полицейских и пограничных служб. В данном сборнике читатель сможет ознакомиться с материалами конференции, которые предваряются статьями представителей стран Евросоюза, главная цель этих статей – дать оценку развитию процесса РСБ в данном регионе.

Управление сектором безопасности в свете стратегии расширения Европейского Союза

Сфера управления сектором безопасности (УСБ) включает в себя структуры, процессы, оценки и положения, которые формируют систему регулирования сектора безопасности. РСБ нацелено на улучшение УСБ путем обеспечения эффективной и рациональной безопасности государства при наличии демократического наблюдения и контроля над деятельностью служб данного сектора. Таким образом, РСБ является инструментом для осуществления эффективного управления в секторе безопасности.

Обеспечение демократического и рационального управления в секторе безопасности является необходимым условием развития Западнобалканских стран. Без этого они не смогут преуспеть в установлении и поддержании верховенства закона для обеспечения своего социального развития и экономического роста, а также для становления молодых демократий. К тому же западнобалканские страны нуждаются в том, чтобы их сектор безопасности был дееспособным для поддержания стабильности в регионе, участия в миротворческих операциях и осуществления интеграции в евроатлантические и европейские структуры. Эти страны первыми приняли решение о вступлении в европейское сообщество после многолетних конфликтов, обусловленных их коммунистическим прошлым. Такое наследие определяет особую степень ответственности, которая ложится как на страны данного региона, так и на весь Евросоюз.

Каким же образом Евросоюз может повлиять на обеспечение эффективного управления сектором безопасности в данном регионе? Ответ во многом дается в материалах Европейской Комиссии «Стратегия расширения и основные проблемы 2006 – 2007», где члены Еврокомиссии призывают к использованию «справедливых и строгих условий» и «критериев» при отборе стран-кандидатов с целью оказания им помощи в процессе обеспечения УСБ.

Использование определенных критериев в процессе расширения Евросоюза продуктивно во многих отношениях. Прежде всего, это будет способствовать объединению усилий стран-кандидатов на вступление в Евросоюз соответствовать выдвигаемым им требованиям. Детальное описание целей предлагаемых реформ и стандартов деятельности служб сектора безопасности послужит ориентиром для руководящих органов государств-кандидатов и непосредственно для специалистов, работающих в секторе безопасности, в отличие от во многом неструктурированного подхода к данной проблеме, который имел место до сегодняшнего дня.

Во-вторых, если страны — кандидаты на вступление в Евросоюз будут отбираться на основе общих для всех критериев – конечно же, принимая на себя обязательства осуществлять деятельность сектора безопасности прозрачно, – то можно будет сравнивать, насколько эти страны соответствуют требованиям, предъявляемым к потен-

циальным членам Евросоюза. Подобный подход снизит риск в принятии решения той или иной страной о вступлении в Евросоюз и предотвратит возможный отказ в таком ходатайстве. Если та или иная страна будет полностью соответствовать предъявляемым к ней требованиям, то станет довольно трудно – если не сказать невозможно, с политической точки зрения, – отказать ей в принятии в члены Евросоюза со стороны стран-участниц.

В-третьих, такие критерии сами по себе являются полезными для осуществления УСБ и, таким образом, становятся одними из показателей при анализе эффективности деятельности служб сектора безопасности.

Поддержка РСБ со стороны ЕС: теория и практика

В 2005 и 2006 годах Совет Европы совместно с Еврокомиссией разработали проект РСБ, который был принят Евросоюзом в качестве основных положений по реформированию сектора безопасности в 2006 году. Данные документы определяют степень влияния Совета Европы и Еврокомиссии на процессы по РСБ, сферы их влияния, принципы, на которых базируется процесс РСБ, а также способы и методы осуществления реформирования, включая вопросы разделения сфер влияния и основные направления сотрудничества между Советом Европы и Еврокомиссией.

Сферы деятельности Совета Европы и Еврокомиссии по вопросам РСБ значительно отличаются друг от друга. К юрисдикции Совета Европы относятся проблемы, связанные с эффективностью работы в рамках осуществления общей международной политики и политики в области безопасности (CFSP) и, в первую очередь, проведение миссий по урегулированию гражданских и военных конфликтов в рамках политики европейской безопасности и обороны (ESDP).

Деятельность Еврокомиссии в рамках РСБ имеет следующие направления: расширение Союза, стабилизация и сотрудничество; политика европейского сосуществования, развития сотрудничества между европейскими странами; предотвращение конфликтов и разрешение кризисных ситуаций; демократия и права человека, включая соблюдение общеевропейских норм, таких как справедливость, свобода и безопасность.

В тексте, предложенном Еврокомиссией, содержится ряд положений, направленных на усиление роли Евросоюза в процессе РСБ. Еврокомиссия призывает страны, реформирующие сектор безопасности, к диалогу по выработке общей политики и методики осуществления данного процесса. Еврокомиссия заявляет, что процесс РСБ должен проходить в соответствии с программой стратегического развития стран Евросоюза и другими документами, регулирующими его политику. Необходимо, чтобы процессы РСБ стали приоритетными при разработке финансовых стратегий ЕС, включая оказание помощи странам-кандидатам до их вступления в Евросоюз. В то же время документы Совета Европы и Еврокомиссии содержат ряд рекомендаций, связанных с проблемами планирования мероприятий по РСБ и укрепления сотрудничества ЕС в этой связи с международными партнерами.

Приоритеты РСБ в западнобалканских странах и необходимость оказания помощи

На конференции в Вене в феврале 2006 года были озвучены первоочередные шаги по проведению РСБ. Они заключаются в следующем:

- осуществление демократического контроля над деятельностью всех вооруженных сил, которые являются частью сектора безопасности в странах данного региона;

- осуществление сотрудничества на региональном уровне в сфере безопасности как среди западнобалканских стран, так и среди балканских стран в целом;
- усиление контроля над деятельностью пограничных служб в регионе;
- оказание сопротивления организованной преступности и наркотрафику;
- разработка комплексного подхода к проблемам разоружения и реинтеграции;
- реализация политики, направленной на интеграцию стран в данном регионе.

Стратегия расширения Евросоюза включает в себя и другие аспекты, касающиеся проблем безопасности в западнобалканских странах, которые являются исключительно важными для жизнедеятельности европейского сообщества: объем полномочий сил безопасности в каждой отдельно взятой стране региона, а также полномочий гражданских организаций, которые призваны осуществлять контроль над деятельностью служб безопасности; эффективное взаимодействие данных структур; эффективность работы судебных и законодательных институтов власти; роль гражданского общества в осуществлении наблюдения над деятельностью сектора безопасности. Помимо этого, необходимо, чтобы страны-кандидаты при разработке своей политики руководствовались рекомендациями ЕС по вопросам противодействия терроризму с учетом положений общей международной политики и политики в области безопасности (CFSP) и принимали участие в проведении миссий по урегулированию гражданских и военных конфликтов в рамках политики европейской безопасности и обороны (ESDP). Отмечается также необходимость применения решений Международного трибунала по бывшей Югославии (ICTY). Вышеуказанные положения подчеркивают необходимость структурного реформирования сектора безопасности – в данном случае речь идет о недостаточно эффективном наблюдении, контроле, распределении полномочий и участии гражданских организаций в демократическом процессе РСБ.

Состояние процесса реформирования сектора безопасности и вопросы сотрудничества

Для анализа положения дел в процессе УСБ в регионе, а также для определения условий дальнейшего сотрудничества в процессе РСБ, ДКВС по поручению Министерства иностранных дел Швейцарии и Министерства обороны Швейцарии провел анализ состояния процессов РСБ в оборонных ведомствах, деятельности разведывательных служб, полиции и пограничных служб. Совместно с партнерскими организациями, такими как Консорциум оборонных ведомств и Рабочая группа по вопросам реформирования сектора безопасности при Исследовательском институте по проблемам безопасности и политики, в рамках Программы «Партнерство ради мира», анализ проводился путем изучения заполненных анкет, разработанных ДКВС и Центром НАТО в Бухаресте. В настоящее время подобные исследования проводятся в регионах Южного Кавказа, Центральной Азии и в Молдове.

С целью рассмотрения проблем РСБ в более широком контексте европейского и трансатлантического реформирования сектора безопасности мы пригласили для участия в работе г-на Костаса Панагиотопулоса (Западноевропейский Союз – WEU) и г-жу Лусию Монтанаро-Янковски, которые написали статьи по вопросам международных подходов к проблемам реформирования сектора безопасности и участия в этом процессе ЕС и НАТО.

Центр демократического контроля над вооруженными силами выражает свою признательность Финляндии как стране-председателю в Европейском Союзе, благодаря которой стало возможным проведение конференции в Загребе, Академии обороны Австрии, при содействии которой был проведен семинар в хорватском городе

Кавтат в октябре 2006 года, а также издан настоящий сборник. Статьи экспертов были отредактированы Мелиссой Джордж, за что ей также выражаем нашу признательность. Возможно, вы найдете, что данный сборник не полностью отражает все имеющиеся в регионе проблемы, но в этом нет вины редактора, поскольку сборник представляет собой лишь первую попытку анализа проблемы, предполагающей дальнейшее рассмотрение.

Авторы статей выразили свое собственное мнение, равно как и определили наименования своих стран (например, Македония — вместо *бывшая Югославская Республика Македония*). С целью структурирования информации, представленной в данном сборнике, эксперты ДКВС предваряют каждую часть сборника введением. Эти вводные главы содержат заключения по каждой части.

Брюссель — Вена, Пентекост, 2007

Редакционный совет

РАЗДЕЛ А

РЕФОРМИРОВАНИЕ ПОГРАНИЧНЫХ СЛУЖБ В ЗАПАДНОБАЛКАНСКИХ СТРАНАХ

РЕФОРМИРОВАНИЕ СЕКТОРА БЕЗОПАСНОСТИ ЗАПАДНОБАЛКАНСКИХ СТРАН: АНАЛИЗ СИТУАЦИИ

Отвин Маренин,

факультет политологии и уголовного судопроизводства

Вашигтонского государственного университета (Вашигтон, США)

Работы по проблемам реформирования сектора безопасности (РСБ) в западнобалканских государствах оценивают прогресс в этой области в терминах юридических и организационных изменений, стратегического планирования в процессе реализации реформ. В этих работах особое внимание также уделяется анализу процесса создания и характера влияния механизмов внешней и внутренней ответственности; изменений в подходе к оценке угроз и стратегического развития сектора безопасности с учетом проведенных террористических атак 11 сентября в США и затем в других странах; исследовать наличие в данных государствах каких-либо сдвигов в отношении централизованного управления сектором безопасности в целом и системой пограничных служб в частности. Разработан ряд нормативных критериев для определения успешности деятельности сектора безопасности: улучшение в различных сферах функционирования сектора внутренней безопасности данных стран; изменения в организационной структуре служб безопасности (в первую очередь полицейских и пограничных) и условий их деятельности; продвижение по пути использования стандартов и кодексов поведения, разработанных ООН и ЕС, в вопросах организации деятельности сектора безопасности и централизации управления пограничными службами. Данные стандарты сформулированы в «Рекомендациях по централизованному управлению пограничными службами в западнобалканских странах», где определены основополагающие критерии, служащие основанием для присоединения данных стран к ЕС. Эти же стандарты изложены в материалах под названием «Путь вперед», разработанных во время проведения Охридской конференции в 2003 году. К тому же они уже постепенно применяются в исследуемых странах при разработке национальных политических доктрин и законодательной базы в области РСБ.

Мы бы хотели дать оценку процессам РСБ в шести западнобалканских странах на основании предоставленных ими детализированных отчетов, используя те международные и региональные стандарты, которые изложены в двух вышеуказанных документах. Также вкратце хотелось бы остановиться на основных достижениях в области реструктуризации сектора безопасности других стран мирового сообщества, и описать пути практического решения подобных проблем.

Предоставленные отчеты, а также те изменения в секторе безопасности, которые имеют место в шести указанных странах, свидетельствуют об использовании стандартов ЕС в качестве критериев в процессе планирования и разработки политики

реформирования сектора безопасности. Желание западнобалканских стран, осознанная ими необходимость вступления в ЕС являются основной мотивирующей силой, которая заставляет эти страны проводить политику реформ в области сектора безопасности. Для получения одобрения от стран Европейского Союза о принятии в свои ряды новых участников, а также с целью преодоления всех бюрократических препон на пути к вступлению в ЕС необходимо, чтобы страны-кандидаты соответствовали всем требованиям стандартов ЕС в вопросах организации системы безопасности и охраны границ.

Вступление в ЕС должно быть соотнесено странами-кандидатами с реалиями безопасности как внутри своих территорий, так и на границах шести стран, с историей политического управления и динамикой его развития, с традициями органов безопасности в этих государствах. Конечно же, путь реформирования сектора безопасности, в результате которого западнобалканские страны будут отвечать всем европейским и международным стандартам в вопросах управления сектором безопасности, тернист и достаточно непрост. Это путь от дискредитировавшей себя политики и практики в области управления сектором безопасности как наследия прошлых режимов к новым стандартам и формам организации работы. И в связи с этим необходимо давать объективную оценку тем трудностям и препятствиям, с которыми странам данного региона приходится сталкиваться в процессе РСБ.

Стандарты и выводы

Для анализа положения дел в шести западнобалканских странах в отношении продвижения или отсутствия оно на пути реформирования сектора безопасности мы возьмем за основу три группы стандартов, которые и обсудим далее.

Реформирование сектора безопасности

Динамика РСБ изучается давно и постоянно, и некоторые основные выводы по вопросам планирования и проведения реформ уже получены (см., например: Балл и др., 2003; Брайден и Ханджи, 2004; Ханджи и Уинклер, 2003; Хуанг, 2005; OECD, 2004, 2005; или Пике и др., 2006). Имеющиеся рекомендации вполне применимы и к западнобалканским государствам, хотя их, безусловно, необходимо адаптировать к местным условиям.

Главный вывод касается того факта, что внесение изменений в организацию деятельности сектора безопасности приводит к изменению влияния политической составляющей внутри государства и заставляет государство по-новому строить свои отношения с гражданским обществом. РСБ никоим образом не является чисто техническим вопросом, решение которого заключается в планировании и проведении реформы без какого-либо обсуждения и без каких-либо трудностей. РСБ – процесс политический, поэтому для его реализации необходимо нечто большее, чем простой декларации целей намеченных реформ. Во-первых, проведение реформ предполагает внесение изменений в работу уже существующих организаций и органов безопасности, а в случае с организацией работы пограничных служб – обеспечение координации их совместной деятельности. Решения о том, что изменять, а что оставлять неизменным, являются политическими, поскольку данный процесс предполагает обсуждение до принятия решения по поводу того, кто будет отвечать за деятельность того или иного органа и почему работу необходимо

организовать именно таким образом. Планирование является неотъемлемой частью процесса реформирования, при котором четко определяются интересы всех сторон, связанных с данным процессом, иначе планы по реформированию останутся только на бумаге.

Политическая составляющая при РСБ проявляется и в ином ракурсе. Контроль над деятельностью органов безопасности в политическом отношении является важным элементом политического влияния, которым часто злоупотребляют. Реформы, приводящие к изменению баланса власти и политического влияния, не могут считаться нейтральными, поскольку они влияют на судьбы политической элиты и ее преемников. Иначе говоря, проблема РСБ заключается в том, кто обладает политической волей и политическим авторитетом, чтобы провести данные реформы, несмотря на неизбежное противодействие. До тех пор, пока реформы не найдут фундаментальной политической основы, они никогда не смогут быть осуществлены, даже если большинство политических лидеров заявляют о том, что РСБ действительно принесет пользу их стране.

Во-вторых, целью проведения реформ в секторе безопасности является формирование действующих органов безопасности. Существование организаций в секторе безопасности необходимо еще до того, как начнется работа по координации их деятельности, по обмену информацией между ними, по учреждению совместных рабочих групп или по определению целей совместных действий. «Действующие» организации, как минимум, должны отличаться по своим функциональным обязанностям (например, «пограничные службы» или «полиция»), должны иметь собственную структуру управления, которая отвечает за распределение кадров и оценивает эффективность и успешность деятельности своей организации. Таким образом, первая задача проведения реформ – это создание соответствующей организации с последующей координацией деятельности структур сектора безопасности.

Органы и службы безопасности, гражданское общество и политические лидеры, которые должны действовать совместно, конечно же, столкнутся с реалиями, при которых их собственные интересы не всегда будут совпадать с интересами РСБ. Ни одна организация не будет просто так делиться своей информацией, даже если это необходимо в общественных целях. В связи с этим можно сделать ряд выводов.

Во-первых, предыдущий опыт проведения реформ в области сектора безопасности делает очевидным тот факт, что реальные условия существования той или иной организационной структуры заметно отличаются друг от друга. Представления реформаторами о том, каковы цели и методы проведения реформ, не всегда совпадают с реальными ситуациями, в которых конкретные люди проводят данные реформы. Сотрудники органов безопасности имеют собственные представления о том, как и что необходимо менять. Организации сектора безопасности не являются машинами, которые можно настроить по желанию того или иного человека или которым можно отдать приказ работать так, как ему хочется.

Например, проблемы коррупции в секторе безопасности и, в особенности в пограничных службах возникают лишь потому, что в реальности дел существует масса возможностей для таможенников и пограничников получить взятку и избежать наказания, поскольку никто этого не заметит. Проведение семинаров на темы «Как не стать коррумпированным» или «Как не превышать свои полномочия» едва ли окажет должное влияние на поведение офицеров служб безопасности, которые работают в условиях коррупции и имеют возможность оставаться безнаказанными. Если коррумпированным оказывается руководство служб сектора безопасности, то простым офицерам, как говорится, сам Бог велел брать взятки. До тех пор пока не будут отработаны

механизмы, предотвращающие возможность коррупции на всех уровнях сектора безопасности, взяточничество будет процветать¹.

Во-вторых, Эмерсон (2005:2), говоря о введении шенгенской визы для западно-балканских стран, отмечает, что люди, которые ранее могли свободно передвигаться из страны в страну, теперь вынуждены получать визу для въезда в Словению; западно-балканские страны вскоре «окажутся снова в своем внутреннем гетто. Это, конечно же, касается только законопослушных граждан, поскольку криминальные элементы могут спокойно пересекать границы либо нелегальным путем, либо подкупая соответствующие пограничные службы. Введение визового режима становится стимулом для процветания коррупции и криминала, поскольку западнобалканские границы все еще остаются слабо защищенными, а попытки установить такие границы создают новые стимулы для криминальной деятельности, включая незаконную перевозку товаров и незаконную иммиграцию». Эмерсон предлагает, чтобы балканские страны на какой-то период времени оставались зоной безвизового режима.

В-третьих, РСБ представляет собой целостный подход к решению проблем безопасности как для государства, так и для гражданского общества. Процессы реформирования не могут затрагивать лишь один отдельно взятый орган или службу сектора безопасности. Речь идет о полном реформировании всей системы, включая такие органы, как криминальная полиция и разведывательные службы, а также организации гражданского общества (различные НГО и общественные организации). Вопросы безопасности связаны как с угрозами, которые могут иметь серьезные последствия для государственного управления, так и незначительными проявлениями дестабилизации в обществе. Частичное проведение РСБ не может принести желаемых результатов и оказывается неэффективным.

Рекомендации (см. далее) относятся к проблемам организации деятельности пограничных служб, таможни, ветеринарной и фитосанитарной служб, а также частично «регулируют деятельность Министерства внутренних дел, Министерства финансов, Министерства иностранных дел, Министерства экономики, Министерства обороны, а также Министерств по вопросам туризма, защиты окружающей среды, сельского хозяйства, транспорта и связи, здравоохранения, европейской интеграции» (стр. 24). Также речь идет о работе Министерства труда (стр. 26) и Министерства по вопросам международного и европейского сотрудничества (группа Помпиду, Будапештский процесс и международная конференция по вопросам деятельности полиции. – стр. 39). С учетом того, что проблемы интеграции сектора безопасности и деятельности пограничных служб потребуют создания многочисленных межведомственных рабочих групп, необходимо добиться координации и взаимодействия в работе всех органов сектора безопасности.

Но даже если удастся решить проблему формирования организаций и групп внутри самого сектора безопасности на основе интегрированного подхода, некоторые воп-

¹ В Рекомендациях, о которых далее пойдет речь, говорится, что «пограничные службы должны быть наделены полномочиями отказывать во въезде в страну лицам, даже при наличии у них соответствующей визы, по обоснованным причинам. Для того, чтобы офицеры-пограничники принимали правильные решения в данной ситуации, необходимо провести мероприятия по их обучению» (стр. 33). Данное положение наделяет офицеров пограничной службы неограниченными полномочиями, и никакое обучение не будет препятствовать злоупотреблению со стороны офицеров пограничной службы. К тому же право задерживать подозрительных, по мнению пограничников, лиц нанесет удар по всей системе визового въезда в страну, поскольку это будет означать, что виза сможет считаться действительной только по решению офицера-пограничника, а ведь на самом деле система визового контроля вводилась совсем для других целей.

росы все равно останутся нерешенными. Как отмечает Хоббинг (2005:3), «формула ЕС под названием CARDS, будучи достаточно четкой и полной, не уделяет должного внимания еще одному важному звену в системе государственной безопасности, а именно – частному сектору, а более конкретно – сфере транспорта в частном секторе государственной экономики». В главе, посвященной вопросам организации деятельности пограничных служб, перечисляются разведывательные службы и антикоррупционные комитеты, помимо тех, что указаны в Рекомендациях, межгосударственные региональные группы и полицейские организации, общественные организации, приграничные миротворческие комитеты, негосударственные организации по безопасности, а также частные компании, предоставляющие услуги таможенной и пограничной безопасности (Эндрю Мак-Лин, личная переписка). Таким образом, проблемы взаимодействия между различными органами внутри сектора безопасности становятся еще более сложными.

В-четвертых, основной движущей силой в процессе РСБ является влияние международных структур – европейских государств, региональных организаций и НГО, а также внутригосударственное стремление к демократизации сектора безопасности на основе стабильности и верховенства права. Странам Западнобалканского региона приходится сталкиваться с многочисленными требованиями, предъявляемыми им извне. Как правило, эти государства не имеют достаточно времени и возможностей для того, чтобы получить необходимую помощь со стороны международного сообщества, не говоря уже о том, что иногда эта помощь идет вразрез с теми целями и задачами по РСБ, которые стоят перед государством. Процесс РСБ, подталкиваемый извне, может быть позитивным лишь в том случае, если помощники со стороны согласовывают свои действия между собой и адаптируют эти действия к потребностям того или иного государства. К тому же международное влияние на процесс РСБ внутри государства должно найти свое отражение в политических процессах, которые происходят в той или иной стране, т. е. местная политическая власть должна сама осознать необходимость проведения реформ и сделать шаг навстречу своим международным партнерам.

Интегрированное управление пограничными службами

В Рекомендациях (2004)² дается определение интегрированному управлению пограничными службами с учетом специфики и реалий, сложившихся в западнобалканских странах. Интегрированное управление пограничными службами «ставит своей задачей взаимодействие между различными пограничными службами внутри государства и в рамках сотрудничества с международными организациями, занимающимися вопросами деятельности пограничных служб, с целью обеспечения наибольшей эффективности в их управлении» (стр. 11)³. Проблемы координации и взаимодействия в процессе управления пограничными службами содержат в себе три основных направления: организация деятельности каждой отдельной службы, координация между имеющимися пограничными службами и взаимодействие между службами на международном уровне (стр. 16). Практическое решение данных задач в каждой конкрет-

² Информацию о разработке концепции УПС можно найти у Хоббинга (2005), Апапа (2004), Ковача (2002), а также в статьях Капарини и Маренина (2005).

³ Несколько иное определение дается далее по тексту: управление пограничными службами «включает в себя вопросы координации и взаимодействия между всеми организациями, занимающимися охраной границ, вопросами внешней торговли и развития приграничных территорий с целью создания эффективного механизма управления, обеспечивающего открытые, но, тем не менее, контролируемые и безопасные границы» (стр. 14).

ной западнобалканской стране носит особый характер с учетом специфики государственного устройства и организационного устройства пограничных служб (стр. 16).

Управление пограничными службами не замыкается только на работе пограничных органов, но связано с работой других государственных органов и международных организаций, направленной на достижение «шенгенских стандартов» и стандартов ЕС в области управления пограничными службами. Организация работы пограничных служб должна быть эффективной и учитывать все риски и угрозы, с которыми сталкиваются западнобалканские страны на сегодняшний день. Эта работа должна также учитывать опыт реформирования сектора безопасности в других странах.

Рекомендации не являются детализированным описанием процесса управления пограничными службами в западнобалканских странах. Они, скорее, описывают стратегию реформ с указанием тех стандартов безопасности, на которые необходимо нацеливаться при разработке национальных программ по реформированию. В Рекомендациях отражен системный подход к вопросам планирования и проведения реформ. В них подчеркивается необходимость рационализации, систематизации и налаживания постоянных контактов между службами по трем вышеназванным направлениям. В рекомендациях также отмечается необходимость точного разграничения компетенций, организации работы, законодательной базы, кадровой политики, целей и задач, а также путей их практического решения в процессе осуществления реформ в управлении пограничными службами (стр. 40). Координация и взаимодействие между различными органами пограничных служб предполагают разработку стратегии деятельности служб, обмен информацией между ними, взаимодействие между средним звеном офицерского состава данных служб. Все это необходимо учитывать при разработке планов действий по проведению реформ в каждой стране в каждом конкретном случае.

В Рекомендациях также делается акцент на необходимости принятия законов, которые будут определять деятельность пограничных служб на национальном уровне, законов, регламентирующих процессы обмена информацией между различными организациями в данном секторе безопасности. Речь также идет о разработке мероприятий по обучению сотрудников, работающих в организациях пограничных служб, с целью научить их работать координированно с другими органами данного сектора безопасности; здесь предусматривается проведение совместных тренингов и семинаров по вопросам взаимодействия служб, занятых в сфере пограничной безопасности.

Необходимо также отметить, что в процессе планирования реформирования пограничных служб важно учитывать четырехуровневую систему шенгенских соглашений: влияние третьих стран на безопасность пограничной системы; международное сотрудничество по трем направлениям (взаимодействие между пограничными службами внутри граничащих между собой стран, двустороннее сотрудничество между граничащими странами, взаимодействие между всеми пограничными службами стран, входящих в соглашение по управлению пограничными службами); меры по охране внешних границ; деятельность служб сектора безопасности на территориях стран Шенгенской группы (стр. 18, 63).

В Рекомендациях уделено особое внимание вопросам планирования управления пограничными службами, однако мало что говорится о практическом применении этих планов, что связано, видимо, с представлением о том, что тщательное и EU-EUFOR планирование позволит избежать обычных в таких случаях трудностей и проволочек. Также мало внимания уделяется политическим вопросам планирования и реализации реформ, что связано, по всей видимости, с уверенностью в том, что здравомыслящие люди, находящиеся по разные стороны политических баррикад, безоговорочно примут реформы, даже без учета интересов представляемых ими политических групп. Таким образом, Рекомендации не учитывают специфику политической и социальной ситуа-

ции, в которой будут осуществлены предлагаемые реформы. Управление и координация деятельности пограничных служб в западнобалканских странах будут эффективны тогда, когда удастся преодолеть ряд проблем: дублирование функций органов безопасности; нерациональное использование кадров; отсутствие взаимодействия между пограничными службами в сфере обмена информацией и ответственности за действия тех или иных служб. В Рекомендациях перечисляются подробно все необходимые действия, направленные на осуществление реформ в данном секторе безопасности.

Несмотря на то, что мы подвергли критическому анализу Рекомендации, проблемы взаимодействия между различными пограничными службами и организациями гражданского общества в области интегрированного управления в данном секторе безопасности действительно остаются острыми как для самих стран Западнобалканского региона, так и для всего европейского сообщества, поскольку страны ЕС имеют общие внешние границы с западнобалканскими государствами. Как отмечается, «разработка системы управления внешними границами в странах ЕС на основе использования уже имеющегося опыта и рекомендаций является актуальной задачей для всех государств, подписавших соглашение о стабилизации и взаимопомощи. Данная система нацелена на применение практических действий в области обеспечения безопасности границ и является неотъемлемым условием в вопросах интеграции государств в ЕС» (стр. 15). Основная задача реформирования системы управления пограничными службами заключается в разработке соответствующей законодательной базы с учетом конкретных политических, идеологических и организационных особенностей стран региона (Хиллз, 2006).

Основная организационная цель проведения реформ, согласно шенгенским соглашениям, заключается «в создании специализированных, унифицированных, квалифицированных, независимых пограничных служб. Пограничные службы должны представлять собой независимые централизованные подразделения, желательно внутри общенациональных полицейских структур, и иметь собственный бюджет» (стр. 20). Различные пограничные службы должны быть интегрированы в общую систему управления, но при этом иметь разграничения в отношении выполняемых ими функций и возложенной на них меры ответственности.

Первоочередная тактическая задача проведения реформирования в области управления пограничными службами заключается в установлении законных правил пересечения границ и перевозки товаров с целью призванных предотвратить риски и угрозы для региональной и национальной безопасности государств. Однако практические пути решения данной задачи не отражены в Рекомендациях, поскольку речь идет о принятии политического решения за счет ущемления определенных политических прав того или иного государства. Неясно, каким образом необходимо обеспечить законное перемещение граждан и товаров через границу и предотвратить незаконные перемещения, кто и каким образом будет отвечать за стабилизацию или ее нарушение в буферных зонах на границах стран-кандидатов со странами ЕС (Андреас и Наделман, 2006: 182 – 185). Необходимо вначале определить угрозы и риски, что возможно лишь путем принятия политических решений, которое не стоит откладывать в долгий ящик⁴.

⁴ Например, в ряде западнобалканских стран, да и не только в них, процветает контрабанда как результат незаконной экономической деятельности граждан, живущих в приграничных районах. Установление системы управления пограничными службами будет способствовать прекращению подобной незаконной деятельности, что повлечет за собой сопротивление со стороны отдельных групп граждан, попытки подкупа сотрудников пограничных служб, подделку документов и даже политические акции протеста. Надо ли бороться с контрабандой, если на определенных территориях она считается «безвредной» и исторически сложившейся?

Цели Охридского соглашения

В документе «Путь вперед» (2003) говорится, «что необходимо определить конкретные шаги, направленные на достижение целей РСБ с учетом специфики стран региона, при которых, в качестве исключительной и временной меры, в мероприятиях по охране внешних границ будут задействованы Вооруженные силы для проведения операций, призванных противодействовать контрабанде в течение определенного переходного периода (до проведения реформ в секторе безопасности, в результате которых Вооруженные силы будут выведены из его структуры, а управление пограничными службами перейдет в подчинение специально созданных полицейских структур в соответствии с европейскими стандартами)» (стр. 1).

Западнобалканские страны, а также их международные партнеры, а именно НАТО, ЕС, ОБСЕ и организация Пакт о стабильности, заявили о том, что они готовы разработать необходимые документы на национальном уровне (проекты законов, нормативные документы, инструкции и т. д.), направленные на осуществление реформ в области управления пограничными службами. Страны и их столицы (достаточно неожиданное решение со стороны столиц), взяли на себя обязательство работать согласно срокам, установленным обеими сторонами в период с 2004 по 2006 год. Региональные организации согласились оказать посильную помощь в разработке способов сотрудничества, участвовать в подготовке как полиции, так и пограничных служб, а также оказывать им всяческую материальную поддержку. Одна неправительственная организация, Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС), согласилась финансировать проведение региональных семинаров, подготовительных курсов для представителей пограничных служб. Также этот центр намерен содействовать созданию группы экспертов, как на государственном, так и региональном уровне, которые смогли бы принять участие в процессах реформирования управления пограничными службами.

Безопасность в странах Западнобалканского региона

Необходимость проведения реформ в области управления пограничными службами основывается на оценке степени риска и угрозы относительно государственной и региональной безопасности. Риск имеет множество форм. Предоставленные отчеты определяют ряд причин, создающих угрозу безопасности в западнобалканских странах:

- преступный режим, сотрудничающий с организованными преступными группировками, которые занимаются нелегальным пересечением границ (ввоз и перевозка товара) и получают огромные прибыли, нарушая законы;
- контрабандная деятельность с целью получения выгоды или средств к существованию;
- существование так называемого «Балканского маршрута» – общее название маршрутов, используемых для незаконного перемещения людей и перевозки товара. Данный маршрут, пересекая территорию Балкан, ведет в Западную Европу и страны Шенгенской зоны. Здесь же имеют место многочисленные незаконные миграции. Вывод напрашивается сам собой: если незаконно могут пересекать границы люди, нарушающие законы в ходе своей деятельности, то осуществить это под силу и террористам;
- незаконная перевозка товара (автомобили, оружие) из ЕС на территорию Балкан;
- группы, выступающие за применение насилия на границах, представляют собой еще не сформировавшиеся объединения. Насилие воспринимается как один из способов установления и определения границ в регионе.

На данный момент границы ЕС пролегают вдоль южных границ Словении и западных и южных границ Венгрии. Необходимо отметить, что постоянно увеличивается количество стран, готовых присоединиться к ЕС на предложенных условиях. Существует два вида границ и, соответственно им, – угроз неприкосновенности и прозрачности работы служб пограничного контроля. Буферные зоны границ, нуждающиеся в качественной и квалифицированной охране, не должны охраняться так же тщательно и серьезно, как границы ЕС, поскольку по своей значимости являются вторичными объектами охраны.

Осложнения, возникающие в ходе обеспечения безопасности, объясняются политической нестабильностью, войнами и насилием, которые имели место вследствие распада Югославии. Региональная нестабильность, которая угрожает безопасности ЕС и его союзников из-за усиления этнического насилия и неспособности или нежелания правительств бороться с междоусобными войнами, насилием и незаконным перемещением людей, транспортировкой наркотиков, оружия или взрывоопасных веществ, в свою очередь привела к внешним вмешательствам с целью прекращения насилия, массовых убийств и для содействия в создании условий, ведущих к восстановлению политической стабильности и демократическим изменениям. Большинство служб безопасности государств региона на данный момент либо непосредственно контролируются извне, либо происходящие в них процессы реструктуризации и восстановления государственной безопасности находятся под сильным внешним влиянием. Охридский документ содержит массу таких примеров, об этом же говорят и предоставленные отчеты.

Угрозы относительно безопасности на Балканах определяются как внешним воздействием других стран, так и заинтересованностью «региональных» политиков и лидеров служб безопасности. Что имеет значение и чему следует отдать предпочтение – эти вопросы воспринимаются обеими сторонами абсолютно по-разному. Для «региональных» политиков и гражданского общества на первое место выходят проблемы, связанные с отсутствием необходимой личной безопасности, защиты от организованной преступности, а также с коррупционными действиями специальных служб. Для «внешних игроков» (других стран) важной остается проблема угроз безопасности их стран. Для этого данные страны определили для себя следующую цель: создать политически устойчивые государства и эффективные системы управления пограничными службами.

Отчеты отдельных государств

Общие темы встречаются в отчетах всех шести западнобалканских стран. В отчетах Сербии и Черногории перечислены четыре главные цели, раскрывающие сущность реформы: децентрализация, деполитизация, декриминализация и демилитаризация. Хотя данные понятия не рассматриваются на государственном уровне и не зафиксированы в законодательных актах, именно они являются общими целями для всех стран, что отражает как их стремление отойти от прежних образцов (моделей) организации сектора служб безопасности, так и необходимость работать согласно стандартам ЕС, установленным для стран, собирающихся стать членами ЕС. Прежние образцы (модели) организации сектора служб безопасности целиком и полностью отвечали коммунистическому режиму с его авторитаризмом. Стандарты ЕС определяют профессиональную этику и отдают предпочтение более демократическим институтам, таким как привлечение широкой общественности и местных громад (но ограниченное) к решению вопросов управления и определения приоритетов в области безопасности.

Централизация уменьшает возможности общественности и местных громад участвовать в принятии решений. Преступность или участие правительственных чиновников и служб безопасности в преступных действиях, а также притеснение политических оппозиционных групп являются антидемократичными (по определению). Милитаризация служб полиции и пограничных служб сказывается на стандартах работы данных служб, являющихся прямой противоположностью демократическим методам. Политизация трансформирует государственные службы, заданием которых должна являться работа во имя общего блага, в инструмент решения частных вопросов отдельных лиц. Кроме того, именно политизация приводит к ущемлению прав человека и безопасности всего общества. Неудивительно, что, с точки зрения международных политологов и советников, перечисленные понятия рассматриваются в качестве предварительных условий для проведения дальнейших реформ. Эти же понятия часто отвергаются лидерами на национальном уровне, так как в недавнем прошлом, в период существования антидемократического режима, последние часто использовали службы сектора безопасности при решении своих политических задач.

Во-вторых, процессы РСБ часто тормозятся или отклоняются от ранее обозначенной траектории под влиянием политических перипетий внутри той или иной страны, что приводит к трениям между различными государственными структурами внутри и вне сектора безопасности по вопросам, связанным с разработкой стратегии и тактики деятельности органов безопасности, их организации и численности, открытости и подотчетности. После распада Югославии вопросы организации деятельности служб сектора безопасности до сих пор остаются вопросами политическими для всех стран, которые провозгласили свою независимость от бывшей Федерации.

В-третьих, необходимо отметить определенный прогресс в проведении РСБ в части принятия необходимых законов, которые ограничивают и регулируют деятельность каждой из служб сектора безопасности. В каждом из отчетов делаются ссылки на многочисленные законы о деятельности полиции и пограничных служб, о защите частной собственности, о доступе к информации со стороны общественности и средств массовой информации, о координации и взаимодействии между службами сектора безопасности, о подотчетности и открытости в деятельности служб сектора безопасности и т. д.

В-четвертых, имеет место значительная реорганизация в секторе безопасности всех шести стран. Однако не все из перечисленных выше целей достигнуты в полном объеме. Демилитаризация пограничных служб и полиции является целью реформ для всех стран региона. Органы государственной полиции, занимающиеся разведывательной деятельностью и вопросами национальной безопасности, были выведены из подчинения Вооруженных сил, а также выведены из подчинения оборонного ведомства пограничные службы и обычная полиция, во всяком случае, это регламентируется принятыми законами. А вот вопросы деполитизации полиции и пограничных служб остаются актуальными и сегодня в условиях политической нестабильности. Политические лидеры ряда стран все еще подвержены искушению использовать полицию и другие органы сектора безопасности в личных целях, преодолеть такое искушение очень трудно.

В целом предоставленные отчеты дают четкую картину относительно имеющейся законодательной базы, механизмов осуществления контроля над деятельностью органов сектора безопасности, перспектив проведения реформ в данном секторе.

Албания

В отчете детально описаны изменения, внесенные в законы, которые регламентируют деятельность полиции и пограничных служб, в частности, вопросы надзора и

подотчетности, равно как и ограничений в плане открытости их деятельности, что связано с требованиями безопасности страны. Тем не менее в отчете делается вывод о том, что «пока рано говорить о том, что деятельность пограничной полиции является открытой и подотчетной» (стр. 9). В силу того, что по-прежнему сохраняется традиция пристального контроля за деятельностью Парламента со стороны исполнительной власти, этот орган все еще не имеет достаточно воли и возможностей принимать самостоятельные решения по вопросам деятельности сектора безопасности, даже несмотря на помощь, которую ему оказывают различные неправительственные организации (как, например, Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами) (стр. 10). Остаются проблемы и в вопросах разработки собственной национальной политики в области организации деятельности полиции. В итоге в основу планируемых реформ кладется опыт, заимствованный у других стран. Ценность этого опыта зачастую лишь в том, что он описывает путь, которые эти страны когда-то проходили сами – соответственно со всеми его плюсами и минусами. (стр. 12). Существующие институты политических исследований не привлекаются к разработке стратегии РСБ, так как «Албания не имеет опыта использования подобного рода исследований со стороны гражданского общества в процессах государственного реформирования» (стр. 13).

Главенствующая роль исполнительной власти как наследие авторитарного режима тормозит процессы проведения реформ на всех уровнях. Оценка угроз безопасности страны и условия реформирования полицейских служб были разработаны для Албании международными экспертами и наблюдателями без какого-либо обсуждения этих проблем в обществе или участия представителей органов сектора безопасности государства. Подводя итоги, можно сказать, что ригидность существующей политической системы Албании является фактором, который тормозит процессы реформирования сектора безопасности. Принятые законы являются адекватными ситуации, а вот их применение на практике оставляет желать лучшего.

Македония

С момента образования государства Македония «столкнулась с враждебными проявлениями со стороны своих соседей на приграничных территориях (особенно это касается ситуации с неопределенным статусом Косова и на границе с Албанией)». Македонии «пришлось решать не столько идеологические, сколь этнические вопросы в отношении организации работы служб безопасности, полиции и Вооруженных сил. В новом суверенном государстве созданные институты власти еще далеки от совершенства» (стр. 4). Таким образом, процессы РСБ «находятся еще только в стадии зарождения» (стр. 4).

РСБ в Македонии осуществляется медленными темпами ввиду отсутствия эффективных органов государственного управления, которые все еще находятся в стадии формирования, а также ввиду существования «дисбаланса между существующими угрозами и рисками для безопасности страны и структурами сектора безопасности, сформированными еще в годы “холодной войны”» (стр. 4). Еще одним негативным фактором является политизированность процессов реформирования (стр. 10), а также отсутствие четкого юридического и конституционного разделения ветвей. Процессы РСБ и государственного строительства проходят параллельно, что негативно сказывается на каждом из них. Только несколько лет назад, начиная с 2003 года, предприняты попытки формирования систематического подхода к проблемам РСБ и управления пограничными службами на основе принятия соответствующих законодательных актов. Деятельность полиции и пограничных войск вышла из-под контроля Воо-

руженных сил только в 2005 году, когда и был установлен контроль над всеми внешними границами Македонии.

В предоставленном отчете дается детализированный план по реформированию управления пограничными службами государства, а также описываются те организационные и структурные изменения в деятельности данного сектора безопасности, которые были внесены. Однако остается нерешенным еще ряд проблем. Планы реформирования, намеченные руководством страны при посредничестве международных советников, представляют собой чрезвычайно запутанную систему планов, обязательств и правил, воплощение которой в жизнь представляется проблемным.

С аналитической точки зрения представленный отчет является безукоризненным. В нем говорится, что «политические интересы и влияние политических элит на процессы реформирования сектора безопасности оказались выше интересов самого общества. И в связи с этим основной задачей реформирования управления пограничными службами является не только обеспечение безопасности границ, но и обеспечение безопасности общества» (стр. 3).

Сербия

Сербия имеет тяжелое историческое наследие, как, впрочем, и все другие западнобалканские страны, но Сербия страдает от него, пожалуй, в большей степени. Этнические и территориальные конфликты, неразрешенный вопрос по статусу Косова, внутренняя нестабильность и политический терроризм (взять, например, случай с убийством премьер-министра Зорана Джинджича), криминализированные и политизированные полиция, Вооруженные силы и пограничные службы – все это, безусловно, тормозит процессы реформирования, в том числе и на законодательном уровне. Созданная рабочая группа, в состав которой вошли представители полицейских органов, неправительственных организаций, судебной и законодательной власти, в 2003 году разработала Проект по реформированию сектора безопасности, содержащий 174 пункта необходимых реформ, направленных на преодоление кризиса в секторе безопасности. В частности говорится о необходимости «бороться против государственных чиновников и служащих Министерства внутренних дел, которые связаны с криминальными структурами, внести изменения в законодательную базу, децентрализовать и деполитизировать управление сектором безопасности, внедрить парламентский контроль над деятельностью служб безопасности и контроль со стороны гражданского общества, профессиональное обучение офицеров сектора безопасности, вести выверенную кадровую политику и др.» (стр. 8, прим. 10). С тех пор как был предложен данный проект, прошли годы, но Сербии «так и не удалось разработать комплексную стратегию деятельности полицейских сил и национальную стратегию безопасности» (стр. 8).

В отчете детально анализируется структура сектора безопасности Сербии начиная с 1990 года, а также говорится о тех изменениях, которые в основном базировались на рекомендациях ОБСЕ. Большая помощь в процессах РСБ в Сербии оказана со стороны международных организаций, особенно в отношении налаживания внутреннего и внешнего контроля над деятельностью органов безопасности, взаимоотношений сектора безопасности со средствами массовой информации и гражданским обществом, введения участковой полиции как основной стратегии развития полицейских сил (с целью «развенчания имиджа полицейского как неприкасаемой фигуры в военной форме» – стр. 21), а также в отношении организации борьбы с преступными группировками, которые сформировались в обществе в период правления Слободана Милошевича.

Процессы реформирования управления пограничными войсками в Сербской Федерации тормозились еще и ввиду того, что в ее состав входила Черногория, которая впоследствии стала самостоятельным государственным образованием. Вопросы контроля внешних границ Сербии вышли на государственный уровень Республики значительно позже, так как во времена Федерации управление пограничными службами находилось в ведении федеральных властей. Однако в настоящее время наблюдается процесс принятия соответствующих законов, разработки планов и практических шагов по осуществлению РСБ.

Черногория

Черногория стала самостоятельным государством в начале 2006 года в результате проведения референдума по вопросу независимости, после чего она вышла из конфедерации с Сербией. Это маленькая страна с большим разнообразием этнических и религиозных групп, которая имеет очень небольшой опыт независимого государственного строительства. Экономика страны до обретения независимости была слабо развитой, «с преобладанием теневого и черного рынка, с гиперинфляцией, контрабандой на государственном уровне, несовершенной фискальной системой и практически с полным отсутствием законодательной базы, регламентирующей вопросы иностранных инвестиций» (стр. 2). Безусловно, такое наследие тормозит процессы проведения реформ и сегодня. Политические элиты были разбиты на группы, которые формировались вокруг того или иного политического лидера, и, находясь при власти, в своей деятельности прибегали к использованию полиции и сил безопасности «в качестве инструмента оказания своего влияния» (стр. 3). В отчете ОБСЕ говорится, что «полицейские силы в стране являются слишком многочисленными, состоящими в основном из лиц мужского пола, моноэтническими, коррумпированными, политизированными, недостаточно профессиональными и опытными» (стр. 5).

Правительство нового государства уже приступило к разработке законопроектов, направленных на реформирование сектора безопасности с учетом европейских и международных стандартов, однако пока еще не в силах перейти к практическому воплощению разработанных планов. Тормозом в данных процессах выступали и разрозненные политические элиты, каждая из которых рассматривала процессы РСБ только с точки зрения своих узкопартийных интересов. В отчете дается детальное описание содержания новых законов и изменений в организационной структуре сектора безопасности, которые на бумаге выглядят достаточно убедительно. Однако на практике, несмотря на то что уровень преступности в целом остается достаточно низким, организованная преступная деятельность по пересечению границ (нелегальная миграция в ЕС и ввоз в Черногорию краденых автомобилей) – до сих пор нерешенная проблема. В отчете говорится, что проблемными сферами сектора безопасности на данный момент остаются судебные органы, разведывательные службы, органы дознания, программы по защите свидетелей и информации. Правда, примеры высокого уровня преступности можно найти и в других странах, например в Сербии, Словении и Германии. Необходимо «консолидировать усилия полиции и разработать новые цели и задачи для работы полицейских сил в новых условиях» (стр. 26). Введение внешнего контроля и использование европейских стандартов «до сих пор остаются голыми декларациями, ничего общего не имеющими с реальным положением дел на практике» (стр. 24). Реформы в сфере управления полицейскими силами находятся еще на начальной стадии.

Вопросы управления пограничными службами также связаны с преодолением ряда проблем, несмотря на то что общая протяженность внешних границ Черногории

достаточна мала. Главная задача заключается в демилитаризации пограничных служб. Стратегия управления пограничными службами Черногории была принята в начале 2006 года по решению правительства страны, поэтому на данный момент еще рано давать оценки по поводу ее практического воплощения.

Босния и Герцеговина

Как и в других странах данного региона, создание государственной пограничной службы (ГПС) в 2000 году под влиянием ООН было встречено негативно государственными служащими и руководителями полицейских служб, которые на тот момент прекрасно себя чувствовали, будучи вовлеченными в контрабандные действия и получая при этом хорошие доходы. ГПС является эффективным инструментом в борьбе против «организованной преступности, в том числе и против политической организованной преступности» (стр. 3). В 2006 году ГПС была переименована в Пограничную полицию Боснии и Герцеговины.

Многочисленные законы, принятые Боснией и Герцеговиной, регулируют вопросы подотчетности и открытости деятельности Пограничной полиции. За последние годы был проведен ряд исследований по проблемам организации деятельности ГПС как государственными институтами, так и частными организациями. Данные исследований учитываются правительством государства при разработке планов и приоритетов в сфере организации управления пограничными службами. Однако улучшение в области управления пограничными службами государства зависит еще и от сотрудничества с объединенной организацией полицейских служб ЕС; «многое еще придется сделать для реформирования ГПС при посредничестве организации полицейских служб ЕС» (стр. 13).

Хорватия

В отчете по Хорватии представлен большой перечень документов, планов, инструкций и приказов по управлению деятельностью пограничных и полицейских служб, которые были приняты с момента провозглашения независимости Хорватии, когда Хорватия заявила о своем желании присоединиться к ЕС. На основе анализа данных документов можно сделать вывод о том, что ситуация по реформированию системы управления пограничными службами имеет позитивные тенденции. Подотчетность и открытость деятельности служб сектора безопасности, а также сферы деятельности данных служб четко сформулированы. Процессы реформирования проходят при интенсивной поддержке со стороны международных организаций. Разработаны стратегические планы по проведению реформ на период с 2005 по 2009 год.

Ситуация в Хорватии, ее международные отношения и вопросы внутренней безопасности изучались как на уровне государственных структур, так и на частном уровне при посредничестве со стороны европейских организаций, таких как Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами и Центр Маршалла в Германии. Исследования процессов планирования и осуществления необходимых реформ, проведенные хорватскими организациями, «показывают достаточную степень неформальности в их изложении. В разработке программ реформирования сектора безопасности принимают участие представители государственных органов управления, ученые и независимые эксперты в качестве советников, однако при принятии решений по вопросам оборонной политики на политическом уровне мнение представителей общественности не всегда принимается во внимание». Внутри самих структур сектора безопасности проводятся консультации по вопросам планирования ре-

форм и определения приоритетов развития, и представители различных служб сектора безопасности принимают участие в обсуждении «оценок рисков и планирования».

Руководители служб сектора безопасности Хорватии активно взаимодействуют с международными организациями по вопросам сферы безопасности. С одной стороны, это помогает им досконально ознакомиться с европейскими стандартами в области РСБ и управления пограничными службами; с другой стороны, такое сотрудничество создает имидж государства как надежного партнера ЕС в вопросах организации работы сектора безопасности. В отличие от других западнобалканских стран законодательная ветвь власти Хорватии не зависит от исполнительной власти «в вопросах принятия решения относительно выработки стратегических планов по управлению пограничными службами (цели реформирования могут меняться по инициативе парламента). Парламент имеет полномочия перераспределять средства оборонного бюджета, пересматривать оборонную стратегию в области управления пограничными службами и т. д.».

Заключение

Подводя итоги, можно говорить о том, что Рекомендации по проведению РСБ имеют ряд недостатков, поскольку не всегда учитывают политические реалии того или иного государства. Планы реформирования, разработанные при участии международных организаций, оказываются оторванными от реальности, и об этом говорят отчеты, предоставленные каждой страной региона. Изменение законодательной базы в области управления сектором безопасности не является главным мотивом процессов реформирования, первостепенной задачей становится проблема создания соответствующих организационных структур в секторе безопасности в целом и в секторе пограничных служб в частности.

Главной проблемой управления пограничными службами, как указывается в отчетах, является практическое воплощение задуманных реформ, что обусловлено либо недостаточными возможностями (отсутствием навыков, опыта, технологий, достаточного финансирования) и может быть компенсировано за счет предоставления помощи со стороны международных организаций, либо процессы реформирования тормозятся политиками внутри самих стран региона. В любом случае процессы реформирования в области управления пограничными службами, заложенные в Рекомендациях и в Охридском соглашении, находятся в самом начале своего пути. Самый легкий этап – этап принятия законов – уже пройден. А вот самый сложный этап – этап воплощения законов в жизнь – все еще тормозится.

В то же время использование стандартов ЕС и международных норм в области управления сектором безопасности считается самым важным условием для вступления стран Западнобалканского региона в европейское сообщество. Во всяком случае, так считают страны-кандидаты, забывая о том, что главная цель реформ – это внедрение в практику демократических норм организации сектора безопасности и всего общества. Если это действительно так, то мы можем говорить о политическом менталитете государственных лидеров, который необходимо поменять, и поменять его сможет только гражданское общество каждой отдельной страны, проводя или даже предваряя процессы РСБ. И в том, и в другом случае сделать это будет очень нелегко.

Рекомендации автора

Международная помощь и сотрудничество с международными организациями

по следующим трем направлениям будут полезны для всех стран региона, безусловно, не посягая на суверенитет независимых государств⁵ :

- продолжение оказания помощи в создании исследовательских центров, которые будут заниматься вопросами оценки проведения и результатов реформ, а также факторов, тормозящих их проведение. Они смогут стать основой для гражданского общества в виде противовеса власти в вопросах обеспечения безопасности государства и открытости и подотчетности служб сектора безопасности;
- анализ опыта реформирования РСБ в других странах ЕС с учетом возможности его применения в процессах реформирования в западнобалканских государствах;
- организация профессиональной образовательной подготовки кадров, задействованных в работе сектора безопасности, особенно персонала среднего звена, приступивших к работе во вновь созданных органах сектора безопасности. Руководители служб безопасности всегда остаются политически дальновидными, и для того, чтобы они могли оставаться при власти, им нужны профессиональные кадры, которые будут помогать им в осуществлении работы на должном уровне. Офицеры среднего звена – основа организации, выступающей в роли связующей нити между обществом и руководством, и потому они являются основной движущей силой в процессе проведения реформ. В трудную минуту именно они придут на помощь руководству и смогут спасти ситуацию.

Литература

1. Andreas P., Nadelmann E. Policing the Globe. Criminalization and Crime Control in International Relations. – Oxford: Oxford University Press, 2006.
2. Apar J. Problems and Solutions for New Member States in Implementing the JHA Acquis: Working Document. – Brussels: CEPS. – № 212. – October, 2004.
3. Ball N., Tsjeard B., de Goor L. van. Enhancing Democratic Governance of the Security Sector: A Institutional Assessment Framework //The Netherlands Ministry of Foreign Affairs/ The Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’, 2003. – at www.minbuza.nl.
4. Bryden A., Heiner H. eds. Reform and Reconstruction of the Security Sector. – Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2004.
5. Caparini M., Marenin O. eds. Borders and Security Governance. – Wien: LIT Verlag/Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2005.
6. Emerson M. An Interim Plan for South-East Europe. Customs Union with the EU and Regional Schengen for the Free Movement of People. – Brussels: CEPS, Policy Brief. – № 85. – Nov., 2005.

⁵ Никоим образом я не хотел бы давать советы по вопросам политического устройства, тем более что такие советы, как правило, не имеют особого влияния. Политика государства меняется на основе процессов его внутреннего развития.

7. Hänggi H., Winkler H.T. Challenges of Security Sector Governance. – Münster: Lit Verlag, 2003.
8. Hills A. The Rationalities of European Border Security // European Security. – 2006. — № 1. – P. 67–88.
9. Hobbing P. Integrated Border Management at the EU Level: Working Document. – Brussels: CEPS. – №227. – August, 2005.
10. Huang R. Securing the Rule of Law: Assessing International Strategies for Post-Conflict Criminal Justice: Policy Paper. – New York: International Peace Academy, 2005.
11. Guidelines for Integrated Border Management in the Western Balkans. Final Version, 2004. – http://www.europa.eu.int/enlargement/cards/pdf/publications/ibm_guidelines.pdf.
12. Kovács P. The Schengen Challenge and Its Balkan Connection. – Brussels: CEPS, Policy Brief. – № 17. – March, 2002.
13. OECD (Organization for Economic Co-operation and Development), DAC (Development Co-operation Directorate) (2004), *Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice*. A DAC Reference Document. Paris: OECD Publishing (2005), *Security System Reform and Governance*. DAC Guidelines and Reference Series. Developed by the DAC Network on Conflict, Peace and Development Co-operation and the Task Team on Security Sector Reform, Paris: OECD Publishing.
14. Peake G., Hills A., Scheye E. eds. Managing Insecurity: Field Experiences of Security Sector Reform. – London: Taylor and Francis, 2006.
15. ‘Way Forward Document. Final,’ (2003), Ohrid Regional Conference on Border Security and Management, 22/23 May 2003.
16. <http://www.un.org/spanish/docs/comites/1373/ohrid2.doc>.

РЕФОРМА ПОГРАНИЧНОЙ СЛУЖБЫ В РЕСПУБЛИКЕ АЛБАНИЯ

Сотирак Хрони,

*главный директор Института демократии и примирения
(Тирана, Республика Албания)*

Энис Сулстарова,

*сотрудник Института демократии и примирения
(Тирана, Республика Албания)*

Данная статья рассматривает вопросы осуществления руководства и законодательного контроля над пограничной службой Республики Албания. Основу исследования составляют данные изучения конституционных положений и основных законов, которые регулируют деятельность пограничных служб, а также анализ информации, полученной в ходе интервью с экспертами Министерства внутренних дел. Среди других рассматриваемых вопросов – подотчетность и прозрачность контроля пограничной службы, организация ее управления и международного сотрудничества в этой сфере.

А. Базовые законы и нормативные документы в сфере оборонной политики

Структура правительства, отчетность и взаимодействие

Конституция Республики Албания была принята Законом № 8417 от 21 октября 1998 года. Формой государственного устройства Албании определяется парламентская республика. Парламент Албании избирается каждые четыре года. Парламент принимает законы об организации и функционировании государственных институтов в соответствии с Конституцией. В Конституции нет прямых ссылок на пограничную службу.

Законодательная база по контролю и управлению пограничной службой

Существуют специальные законы, которые регулируют контроль и управление пограничной службой Республики Албания. В этих законах определяются границы и устанавливаются обязанности каждой государственной структуры, ответственной за вопросы, связанные с пограничной службой. Законы регулируют сферу деятельности, определяют задачи, структурные элементы и обязанности всех государственных организаций, вовлеченных в разработку и реализацию принципов предоставления отчетности и осуществление контроля в рамках оборонной политики.

■ Закон № 8771 «О государственной границе Республики Албания» от 19.04.2001. Закон устанавливает целостность и суверенитет территории Республики Албания¹ и тот факт, что государственная граница Албании определяется международны-

¹ Закон № 8771 «О государственной границе Албании» от 19.04.2001, ст. 1, п. 2; ст. 4.

ми договорами, двусторонними соглашениями, подписанными государством Албания². Он описывает специальные знаки, которые используются для демаркации границы на суше и на воде (морях, озерах и реках). Он также определяет демаркационные линии на воде, под землей и в воздухе на территории Албании³.

- Закон № 8772 «Об охране и контроле государственной границы Республики Албания» от 19.04.2001.

Закон определяет правила охраны и контроля государственной границы Республики Албания; правила перемещения албанских граждан, иностранцев, а также разного рода транспортных средств через границу; государственную структуру, которая обеспечивает соблюдение этих правил⁴. Пограничная полиция отвечает за охрану и контроль границы и ее законное пересечение. Пограничная полиция является частью государственной полиции, но у нее своя структура и штат сотрудников⁵.

- Закон № 8553 «О государственной полиции» от 25.11.1999.

Этот закон определяет статус государственной полиции, ее основные обязанности, организацию, знаки отличия, эмблемы и т. п. Среди основных обязанностей полиции закон предусматривает, что она «контролирует государственную границу Республики Албания»⁶. Пограничная полиция – это отдельная служба в Генеральном директорате полиции⁷. (Проект нового закона о государственной полиции, включающей в себя пограничную полицию, написан, и ожидается, что он будет принят в течение этого года.)

- Закон № 8875 «О береговой охране Албании» от 04.04.2002.

Этот закон регулирует работу береговой охраны Республики Албания как части Вооруженных сил, которая находится в подчинении Министерства обороны.

- Закон № 8492 «Об иностранных гражданах» от 27.05.1999.

Этот закон регулирует въезд иностранных граждан на территорию Албании, их статус, права и обязанности во время пребывания в стране.

- Закон № 9509 «О введении моратория на транспортные средства в Республике Албания» от 03.04.2006.

Этот закон объявляет о трехлетнем моратории на определенные виды моторных лодок в морской акватории Албании.

Законы общего характера, которые непосредственно применимы к сфере управления пограничными структурами

К главным институтам, которые разрабатывают, внедряют, предоставляют отчеты и контролируют проведение политики в структурах полиции, относятся Парламентский комитет по национальной безопасности, Министерство внутренних дел и береговая охрана Министерства обороны. В виду того, что пограничная полиция яв-

² Там же, ст. 1.

³ Там же, ст. 3 – 4.

⁴ Закон № 8772 «Об охране и контроле государственной границы Республики Албания» от 19.04.2001, ст. 1.

⁵ Там же, ст. 3.

⁶ Закон № 8553 «О государственной полиции» от 25.11.1999, ст. 3, п. (з).

⁷ Там же, ст. 12, п. 2.

ляется частью государственной полиции, законодательная база, применяемая в отношении государственной полиции, также относится и к пограничной полиции. А так как береговая охрана является частью Вооруженных сил, то законодательная база, применяемая в отношении Вооруженных сил, также относится и к береговой охране.

Общие законы, регулирующие деятельность руководящих органов, применимы к организации работы Министерства внутренних дел. Таким образом, сотрудники Министерства должны действовать согласно законам об информации, которые гарантируют гражданам право на получение информации из официальных источников⁸, за исключением секретной информации⁹, а также защиту личной информации¹⁰. Определение степени секретности документов и неразглашение содержащейся в них информации находятся в компетенции Президента, премьер-министра и других руководителей, уполномоченных премьер-министром. Имена и должности руководящего состава указаны в Государственном реестре секретной информации¹¹.

Бюджет пограничной полиции является частью общего бюджета государственной полиции и Министерства внутренних дел. Бюджет береговой охраны – это отдельная статья бюджета Министерства обороны¹². Эти бюджеты составлены с применением тех же норм, что установлены и для государственного бюджета¹³. Парламент принимает государственный бюджет на следующий год¹⁴. В него включены расходы Министерства внутренних дел, государственной полиции и пограничной полиции как части государственного бюджета. Законы об обеспечении других государственных институтов также применимы в отношении Министерства внутренних дел¹⁵. В случаях, когда Совет Министров считает, что обеспечение затрагивает вопросы национальной безопасности, определяется отдельная процедура такого обеспечения.

Статус офицеров пограничной полиции равен статусу офицеров полиции и регулируется Законом № 8553. Законы об обслуживающем и административном персонале пограничной полиции применимы к категории государственных служащих¹⁶, как указано в Трудовом кодексе Республики Албания¹⁷. Статус служащего береговой охраны соответствует статусу военнослужащего.

Не всегда рассмотренные законы применяются так, как описано выше. Пограничная полиция имеет не такую консолидированную структуру, как албанская государственная полиция. Хотя международное сообщество уделяет достаточное внимание усилению эффективности действия законов о пограничной полиции через тренинги и семинары, эта служба претерпевает постоянные изменения в штате сотрудников сверху донизу. Руководители пограничной полиции меняются каждые один – два года и часто назначаются на должности, не имеющие отношения к пограничной службе. Как уже было отмечено, служба пограничной полиции до сих пор была лишь одним из департаментов государственной полиции. По нашему мнению, только в последние годы власти стали придавать особое значение проблемам пограничной полиции пос-

⁸ Закон № 8503 «О праве на получение информации из официальных документов» от 30.06.1999.

⁹ Закон № 8457 «Об информации под грифом “государственный тайна” от 11.02.1999.

¹⁰ Закон № 8517 «О защите личной информации» от 22.07.1999.

¹¹ Закон № 8457 от 11.02.1999, ст. 4.

¹² Закон № 8875 «О береговой охране Республики Албания» от 04.04.2002, ст. 8, п. 1.

¹³ Закон № 8379 «О составлении и реализации государственного бюджета Республики Албания» от 29.07.1998.

¹⁴ Например, Закон № 9464 «О государственном бюджете на 2006 год» от 28.12.2005.

¹⁵ Закон № 7971 «О государственных закупках» от 26.07.1995.

¹⁶ Закон № 8549 «О статусе государственных служащих» от 11.11.1999.

¹⁷ Закон № 8553 «О государственной полиции» от 25.11.1999, ст. 15, п. 1.

ле того, как осознали роль эффективного менеджмента пограничной службы в решении интеграционных задач. Проект закона о государственной полиции – это первая предпринятая на национальном и местном уровне попытка законодательно усилить дееспособность пограничной полиции путем предоставления ей относительной самостоятельности в структурной организации и функционировании.

Организационные структуры пограничной службы

Пограничная полиция (албанск. *Policia Kufitare*) – это главная сила по охране границ. Закон № 8772 «Об охране и контроле государственной границы Республики Албания» от 19.04.2001 года является ключевым и непосредственно касается пограничной полиции.

Статус пограничной полиции не меняется даже в период войны, чрезвычайной ситуации или стихийного бедствия. В таких случаях пограничная полиция осуществляет совместные действия со структурами Вооруженных сил¹⁸.

Помимо пограничной полиции функции охраны границы возложены также на береговую охрану (албанск. *Roja Bregdetare*), которая является частью Вооруженных сил и подчиняется гражданским властям Министерства обороны. Сейчас решается проблема противоречий в руководстве морских пограничных служб (см. ниже).

Следующие документы определяют роль организации пограничной службы в рамках политики обороны и безопасности страны: Национальная стратегия безопасности Республики Албания на 2003 – 2006 гг., принятая парламентом в Законе № 9322 «О принятии Национальной стратегии безопасности Республики Албания» от 25.11.2004 года. В законе говорится, что «управление и пограничный контроль являются приоритетами в деле предотвращения преступлений со стороны организованных преступных группировок, террористических организаций и контрабандистов»¹⁹.

Решением Совета Министров был опубликован документ по планированию пограничного контроля. Закон № 118 «О пограничном контроле и комплексном руководстве на 2003 — 2006 гг.» от 27.02.2003 года содержит следующую информацию: истоки и история (исторические данные, демаркация границы, создание пограничной полиции и т. п.); анализ межграницных преступлений и контрабанды; институциональная структура, законодательная база и персонал; внешнее окружение; институциональное сотрудничество, включая объединенный пограничный контроль по программе CARDS (Консультация сообщества по вопросам реконструкции, развития и стабилизации); концепция, цели и задачи стратегии, а также перспективный план работы.

Функции и координация работы

Пограничная полиция. «Пограничная полиция ответственна за контроль легального пересечения границы и за охрану границы. Она является составной частью государственной полиции. Деятельность пограничной полиции регулируется Конституцией, законом о государственной полиции, международными документами и соглашениями по вопросам границ и эмиграции, в которых участвует наше государство, данным законом и другими законодательными актами. Пограничная полиция имеет свою структуру и свой штат сотрудников, которые утверждаются Министерством внут-

¹⁸ Закон № 8772 «Об охране и контроле государственной границы Республики Албания» от 19.04.2001, ст. 14.

¹⁹ Национальная стратегия безопасности Республики Албании на 2003 — 2006 гг., ч. III, р. VII, п. 49.

ренных дел»²⁰. Наиболее важными функциями пограничной полиции являются следующие:

1. Контроль над ситуацией на границе.
2. Периодическая проверка пограничных знаков.
3. Проведение мероприятий по предотвращению нелегального пересечения границы.
4. Выполнение юридических процедур по проверке, обнаружению, документированию и аресту лиц, совершивших незаконные действия; блокирование проезда транспортных средств с нелегальными документами через границу.
5. Выполнение международных конвенций, двусторонних и многосторонних соглашений по перемещению людей и товаров через границы.
6. Выдача въездных виз и проверка документов.
7. Проведение встреч с коллегами из соседних и других стран с целью реализации соглашений по обмену информацией.
8. Выполнение распоряжений, касающихся беженцев, просящих о предоставлении политического убежища²¹.

Береговая охрана. «Целью создания береговой охраны является обеспечение законности и правопорядка на море²². Береговая охрана подчинена Министерству обороны и входит в состав военно-морских округов, которые подчиняются командованию Военно-Морских сил. Береговая охрана взаимодействует с государственными и частными организациями и субъектами, которые имеют отношение к морской акватории»²³. Главными функциями береговой охраны в связи с пограничным контролем являются следующие:

1. Предотвращение нелегального пересечения границы и усиление контроля над нелегальным проникновением через границу морских судов, товаров и людей.
2. Оказание помощи во внутренних водах и взаимодействие с пограничной службой, капитанами, портами и другими государственными институтами²⁴.

Главные изменения в отношении пограничной полиции связаны с тем, что ее статус определен как статус гражданской службы, а не военного подразделения. В 1991 году, когда происходили быстрые изменения внутри страны, а ситуация в бывшей Югославии была нестабильной, пограничные службы состояли в ведомстве Министерства обороны. В 1993 году в период становления демократической системы в стране пограничные службы перешли в подчинение Министерства общественного порядка (в настоящее время – Министерство внутренних дел), в чем ведомство и остаются до сих пор. Согласно Закону о государственной полиции, принятому в 2006 году, пограничная полиция останется частью государственной полиции, но получит большую автономию внутри правоохранительных органов (см. ниже).

Береговая охрана была создана в 2002 году. Она является частью Вооруженных сил, а ее функцией является охрана морской границы.

²⁰ Закон № 8772 «Об охране и контроле государственной границы Республики Албания» от 19.04.2001, ст. 3.

²¹ Там же, ст. 4.

²² Закон № 8875 «О береговой охране Республики Албания» от 04.04.2002, ст. 1.

²³ Там же, ст. 3, п. 1 – 2.

²⁴ Там же, ст. 5, п. 1(с), 2.

Подотчетность

Исполнительным органам

Пограничная полиция является частью государственной полиции Албании, хотя у нее есть собственный штат сотрудников и собственная внутренняя организационная структура. Руководящие органы пограничной полиции подотчетны руководству государственной полиции и, соответственно, Министерству внутренних дел. Бюджет пограничной полиции является составной частью бюджета государственной полиции. Министерство является высшим руководящим органом, который в рамках программы Совета Министров осуществляет политический контроль над деятельностью государственной полиции. Министерство представляет государственную полицию в отношениях с другими конституционными учреждениями в стране, в международных двусторонних и многосторонних отношениях.

В настоящее время разрабатывается проект закона о государственной полиции, который должен быть принят Советом Министров и парламентом в 2006 году. Он может стать комплексным законом, охватывающим структуру, функции отдельных департаментов, систему подчинения, отношения с общественностью и другими институтами, управление персоналом, дисциплинарные процедуры, критерии оценивания деятельности, трудоустройство в полицию, правомочность и т. п. Новое законодательство предполагает четкое разделение полномочий между государственной полицией и Министерством внутренних дел. Глава полиции назначается Президентом по представлению премьер-министра. Он становится единственным официальным лицом, отвечающим за работу полиции.

Новый проект закона гласит, что пограничная полиция и миграционная служба остаются составной частью государственной полиции, но получают большую автономию и полномочия в области принятия решений. В структуру пограничной полиции войдут региональные управления, определяемые Советом Министров, а также отдельные комиссариаты. Пограничная полиция не имеет права уклоняться от исполнения приказов.

Береговая охрана входит в состав военно-морских округов и подчинена командованию Военно-Морских сил. Командующий Военно-Морскими силами отвечает за их боеготовность и проведение ими операций²⁵. Командующий подотчетен главе Генерального штаба или непосредственно министру обороны²⁶. Являясь составной частью Вооруженных сил, береговая охрана подчиняется всем правилам воинской дисциплины в отношении исполнения приказов и воинской иерархии.

В последнее время, в период специальных реформ государственной полиции и сил безопасности в целом, наиболее важным изменением стала передача функции контроля государственной границы от Министерства обороны Министерству внутренних дел. Этот процесс не завершен, и его последняя фаза проходит под гражданским контролем пограничной службы в рамках правил комплексного руководства пограничной службой при поддержке ЕС. В настоящий момент служащие полиции размещаются на кораблях береговой охраны, и у них есть полномочия задействовать гражданский контроль над проведением операций.

В целом управление пограничной службой отработано на практике. Однако для

²⁵ Закон № 8671 «О правах и полномочиях органов управления и командования Вооруженных сил Республики Албания» от 26.10.2000, ст. 35.

²⁶ Там же, ст. 36.

улучшения работы пограничной полиции и приведения ее в соответствие с требованиями ЕС запланированы организационные изменения. Гражданский контроль береговой охраны – вопрос особой важности. Согласно стандартам ЕС, нынешнее размещение служащих полиции на борту кораблей неприемлемо. В докладе, сделанном в 2006 году, представитель делегации ЕС в Албании рекомендовал возможное решение по передаче права командования береговой охраной от Министерства обороны Министерству внутренних дел²⁷.

Выборным органам

Подразделения государственной полиции подотчетны законодательному органу через различные парламентские комитеты, которые контролируют исполнительную власть. Государственная полиция через Министерство внутренних дел отчитывается перед Парламентским комитетом по национальной безопасности. Береговая охрана отчитывается перед тем же комитетом через Министерство обороны. Несколько лет назад Парламентский комитет по общественному порядку и государственная служба безопасности курировали деятельность государственной полиции, а Парламентский комитет по обороне контролировал деятельность Вооруженных сил. Вхождение обоих комитетов в Парламентский комитет по национальной безопасности означает, что и пограничная полиция, и береговая охрана одинаково подотчетны парламенту. Парламентский комитет имеет право расследовать деятельность организаций, находящихся в подчинении министерств, которые контролируют различные правоохранительные структуры.

Другим органам

- Случаи нарушения закона со стороны пограничной полиции могут рассматриваться в судебном порядке. Офицеры береговой охраны отвечают перед военным трибуналом. Омбудсмен тоже может инициировать возбуждение дел в отношении пограничной полиции и береговой охраны. Омбудсмен может расследовать дела, основанные на репортажах СМИ.
- Внутренние советы по отчетности в структуре государственной полиции контролируют систему управления и финансирования полиции. Внутренние советы – довольно централизованные институты. Служба внутреннего контроля работает под наблюдением министра внутренних дел и предоставляет отчеты по всем случаям превышения полномочий полицейскими структурами непосредственно министру. В каждом местном отделении полиции есть инспектор службы внутреннего контроля, подчиняющийся непосредственно центральному органу контроля.
- Местные органы власти не имеют особых полномочий по надзору над пограничной полицией и береговой охраной. В случае возникновения необходимости влияния на эти службы местные власти действуют при поддержке и совместно со структурами пограничной службы.

²⁷ Вилаллонга И. Т. Программа действий Албании по вопросам региональной безопасности // Материалы конф. Тирана, 7 – 8.03.2006. (Иоахим Тассо Вилаллонга, координатор по вопросам правосудия и внутренних дел делегации Европейской Комиссии в Албании.)

Право на информацию гарантировано статьей 23 Конституции. В соответствии с этой статьей парламент принял закон № 8503 «О праве на получение информации из официальных документов» от 30.06.1999. Несмотря на то, что в законе нет прямых упоминаний о полиции, он применяется и в отношении полицейских структур. Управление общественных связей и информации, входящее в структуру Министерства внутренних дел, регулирует связи с общественностью и СМИ. Такое же управление есть в структуре государственной полиции и еще в 12 региональных управлениях общественных связей и информации по всей стране, которые подотчетны начальнику полиции. Но на практике это не означает, что соблюдаются все законы, а отношения с общественностью и СМИ строятся гладко в плане информации. Часто полицейские воздерживаются от предоставления общественности информации, которую они по закону могут обнародовать без предварительного согласия вышестоящих лиц. В структуре пограничной полиции нет отдельной службы, отвечающей за связи с общественностью и СМИ. Связь с общественностью осуществляется через департаменты общественных связей государственной полиции и Министерства внутренних дел, а также через управления общественных связей отделений полиции. Если вопросы, связанные с деятельностью пограничной полиции, поднимаются в прессе, власти признают право журналистов на защиту источника информации.

СМИ регулярно освещают работу государственной полиции, в том числе и пограничной полиции. Можно говорить о содействии СМИ со стороны руководства полиции и Министерства внутренних дел в освещении их деятельности. Однако в основном, СМИ получают от полиции пресс-отчеты о деятельности и только иногда имеют возможность проводить журналистские расследования по вопросам коррупции в полиции.

Опросы общественного мнения в связи с деятельностью пограничной полиции не проводятся, но выводы об этом могут быть сделаны на основе различных общественных проектов. Летом 2003 года Институт демократии и примирения в Тиране совместно с Евробалканским институтом в Скопье провел исследование в приграничных районах Албании и Македонии в рамках совместного проекта «Построение доверительных пограничных отношений между Албанией и Македонией». Анкета включала вопросы о деятельности пограничной полиции в плане предотвращения приграничных инцидентов. Как было выяснено, уровень удовлетворенности населения работой пограничной полиции варьируется от района к району.

Кодексы и конвенции

- Совет Европы (например, Декларация Совета Европы о полиции, 1979 г.);
- ОБСЕ (например, Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности, 1994 г.);
- Европол (например, Конвенция о Европоле, 1995 г.);
- Интерпол (например, Сеульская декларация Интерпола, 1999 г.);
- Европейская конвенция о защите прав человека.

Хотя государственная полиция присоединилась к вышеупомянутым конвенциям и правилам, остаются неясными полнота их соблюдения и возможное влияние на работу полиции *внутри* страны. Похоже, что политическая элита и правоохранительные органы хотят подписать международные соглашения, в особенности требования ЕС в рамках процесса вступления в ЕС, но большинство этих конвенций и кодексов остаются неизвестными официальным лицам разных уровней. Не существует доста-

точно отчетов и данных, по которым можно было бы судить о степени влияния международного сотрудничества спецслужб и пограничных служб на внутреннюю подотчетность пограничной полиции. Дело в том, что закон разрешает пограничной полиции организовывать встречи с пограничными службами соседних стран для обмена информацией и распределения обязанностей по контролю общей границы. Такие инициативы поддерживаются также и гражданским обществом с целью обеспечения безопасности и создания атмосферы доверия на границе. Албания является членом международных организаций и конвенций по пограничному контролю, таких как Центр инициатив по сотрудничеству в Юго-Восточной Европе (SECI), Европейское агентство по организации сотрудничества на внешних границах государств — членов Европейского Союза (FRONTEX), Интерпол и Европол.

Прозрачность

Степень внутренней прозрачности

Все полицейские службы по закону обязаны предоставлять информацию выборным органам. Эта обязанность определяется как общий принцип и в Конституции, и в законодательных актах, связанных с организацией и функционированием полицейских служб. Не существует законодательных актов, гласящих, что полиция не имеет таких обязанностей.

Информация доступна и обнародуется для всех граждан. Большинство учреждений имеют собственные веб-сайты, но все они размещаются на правительственных порталах. Информация о бюджетах стала доступной и а) содержит детальные сведения о том, на что тратятся деньги (затраты) и какие используются источники финансирования (отдача); б) подается только сокращенный отчет о запрашиваемых средствах. Общественность может получить данные об ассигнованиях по всем статьям бюджета, за исключением статей, связанных со спецоперациями, которые требуют отдельного разрешения на их обнародование. Чаще всего обнародуются общие положения бюджета в связи с характером проводимых операций.

Закон № 8457 «Об информации под грифом «государственная тайна» от 11.02.1999 года – базовый официальный документ для оценки доступа общественности к информации о деятельности и бюджете. Определение степени секретности документов и неразглашение содержащейся в них информации находятся в компетенции Президента, премьер-министра и других руководителей, уполномоченных премьер-министром. Их имена и должности зафиксированы в Государственном реестре секретной информации. Закон регулирует объем секретной информации и процедуры, согласно которым эта информация частично и целиком может быть открыта для определенных категорий государственных служащих и всей общественности. Информация о *стратегических перспективах* и планировании тщательно проверяется и может быть доступна в общем виде. Отчеты о деятельности предоставляются государственной полиции, которая в свою очередь готова к высокой степени открытости для общества. Программа деятельности обычно становится доступна общественности в период проверки работы полиции или же в особых случаях.

Международная прозрачность

Принятие Албанией различных международных конвенций и кодексов поведения, таких, например, как Резолюция ООН, Кодекс поведения для работников право-

охранительных органов, Полицейский кодекс поведения, предложенный Советом Европы, Кодекс поведения в военно-политических аспектах безопасности, Конвенция Европола, Сеульская декларация Интерпола и Европейская конвенция по правам человека, возлагает на руководство страны обязательства по прозрачности, что, как правило, предполагает двустороннюю связь. Чаше это происходит, когда вышеупомянутые организации обращаются с запросами по поводу соответствующих государственных учреждений в стране. Следует подчеркнуть, что присоединение к таким законодательным актам или их ратификация албанским парламентом является общепринятым фактом и не предполагает расширения функций на местном уровне для их исполнения. Недостаточные возможности, институциональная нестабильность и недостаток ответственности перед обществом в плане общей открытости усиливают несоответствие этим международным конвенциям и кодексам поведения.

В случаях международного сотрудничества полиции и других внутренних сил безопасности прозрачность в стране ограничивается согласованными декларациями или заявлениями в связи с двусторонними или многосторонними договоренностями. Информация о деятельности полиции в рамках международных операций доступна обществу только после завершения операций. Уровень информации, касающейся такого рода операций, становится до некоторой степени публичным, а возможность упоминания международных участников таких операций рассматривается соответствующими государственными органами как средство повышения доверия к внутренней деятельности или как доказательство того, что албанская полиция является надежным партнером в международном сотрудничестве.

Последние изменения 2004 — 2005 годов и общая оценка

Как и в отношении других подразделений государственной полиции, можно говорить о существенных изменениях в «обычной практике работы» пограничной полиции на сегодняшний день в плане открытости и подотчетности полицейских сил. В большинстве случаев изменения касаются тщательности наблюдения со стороны пограничной полиции над определенными категориями граждан, въезжающими на территорию Албании, а также более современных технических средств, применяемых на некоторых пограничных пунктах для контроля над пересечением границы людьми и товарами. Международная программа обучения в вопросах уголовного расследования международных преступлений (ICITAP) и Миссия ЕС по организации помощи полиции Албании (РАМЕСА) оказывают техническую помощь пограничной полиции. ICITAP руководит программой Управления системой передачи информации (TIMS), целью которой является значительное улучшение информационных технологий и сетевых возможностей, тогда как РАМЕСА нацелена, главным образом, на улучшение комплексного управления пограничной службой. Центр контроля над деятельностью вооруженных сил (DCAF) сотрудничает с албанским департаментом пограничной полиции по вопросам регионального сотрудничества.

В. Некоторые аспекты осуществления надзора и контроля

Президент Республики не обладает полномочиями по вопросам, связанным с принятием решений по делам полиции, включая пограничную полицию. Однако глава государства, используя свой авторитет, может акцентировать внимание на тех или

иных вопросах устройства и работы полицейской системы. Новый проект закона о государственной полиции предусматривает расширение полномочий Президента Республики через усиление его роли в назначении главного руководителя полиции по предложению премьер-министра (в настоящее время премьер-министр назначает главного руководителя полиции). Однако не ожидается, что данное изменение может оказать сильное влияние на работу пограничной полиции. Премьер-министр как глава правительства является высшим должностным лицом, подписывающим постановления правительства и другие нормативные акты относительно работы полицейских служб. Предложения по всем нормативным актам поступают от Министерства внутренних дел.

Конституция не определяет однозначно роль парламента в вопросах утверждения решений относительно политики полицейских служб. Эта роль проявляется в функциональных обязанностях, закрепленных за Парламентским комитетом по вопросам национальной безопасности. Конституция определяет, что парламент может действовать независимо в вопросах определения стратегических целей полиции, изменения их формулировки, постановки новых или отмены старых целей, а также пересмотра расходов полиции или стоящих перед ней задач. Однако до настоящего времени ни парламент, ни Парламентский комитет еще ни разу не давали ход ни одному решению без предварительного согласования с правительством. Причина этого кроется в том, что каждый парламентский комитет находится под контролем политического большинства. На практике получается, что парламент может только одобрять или отклонять представленные на утверждение документы относительно программной политики полицейских служб. К подобной процедуре сводится роль парламента в вопросах одобрения решений по программной политике полиции. Законом предусмотрена возможность принятия инициатив по вопросам определения политики полиции, но до настоящего времени принятие инициатив такого рода подразумевало наличие предварительного, по крайней мере, молчаливого согласия главы правительства.

В парламенте есть штат экспертов по вопросам безопасности, работающий исключительно на парламентские комитеты. Следует заметить, что данные работники напрямую не отвечают за все вопросы, связанные с работой полиции, а скорее помогают членам парламентского комитета. Уже второй год Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС) содержит дополнительного эксперта в рамках парламентского комитета по вопросам национальной безопасности, который является наиболее активным членом штата экспертов. Комитет не имеет подкомитета, который бы занимался вопросами границ, и только три эксперта работают на 17 членов комитета. Помощь извне увеличила бы эффективность работы парламента не только по пограничным вопросам, но также и по любым другим. Если не сами члены комитета, то эксперты могут совершать поездки на пограничные посты и независимо от пограничной службы или береговой охраны предоставлять комитету отчеты о своих наблюдениях.

Следует подчеркнуть, что парламент в решении вопросов относительно полиции, реформирования ее деятельности или других специфических моментов придерживается курса, определенного партией или коалицией.

Национальный совет безопасности представляет собой учреждение, выполняющее роль консультативного совета при главе государства. Не существует отдельного закона или законодательного акта, который бы определял функции Национального совета безопасности, и, таким образом, не существует отдельных обязанностей, предписанных Президенту или Национальному совету безопасности, относительно при-

нятия решений по вопросам границ, за исключением отдельных рекомендаций по ряду вопросов, когда/если они возникают.

В вопросах, связанных с пограничным контролем и руководством пограничными службами, премьер-министр оказывает свое влияние через министра внутренних дел и министра обороны. Совет Министров формулирует/одобряет политические решения и нормативные акты, касающиеся деятельности полиции. Примером служит утверждение Стратегии пограничного контроля и его централизованного управления в 2003 — 2006 гг. Премьер-министр поддерживает или инициирует различные действия по осуществлению пограничного контроля в ответ на ситуации, связанные с общественной безопасностью. Это достигается путем взаимодействия с руководителями Министерства внутренних дел, государственной полиции и Министерства обороны. У премьер-министра нет в подчинении никаких отдельных должностных лиц или экспертных органов для разработки программ, связанных с вопросами пограничного контроля и руководства пограничной службой.

Министр внутренних дел формулирует и одобряет политику полиции, включая пограничную службу, посредством приказов и нормативных актов. Министр также предоставляет различные нормативные акты Совету Министров или законодательные акты на утверждение правительству, которые затем должны отправляться в парламент для их принятия. Следует отметить, что новый проект закона четко отстраняет министра внутренних дел от ведения полицейских операций.

За действия и положения относительно береговой охраны гражданская ответственность возлагается на министра обороны.

Для тех случаев, когда на утверждение подается стратегический документ относительно пограничного контроля и управления пограничной службой, не существует отдельных предписаний закона или предписаний вышестоящих организаций для осуществления официального направления документа кроме обычной процедуры утверждения. Органом власти, принимающим решения относительно полиции, является Министерство внутренних дел. Министр направляет программный документ всем министрам и всем правительственным ведомствам, привлекаемым к составлению проекта законодательного акта или проекта закона. Далее составляются официальные комментарии и предложения, другая вспомогательная документация. После этого документ соответствующим образом пересматривается перед тем, как направляется на утверждение Совету Министров. Если реализация данного документа требует дополнительных бюджетных средств, то необходимо утверждение Министерства финансов. Важную роль также играет отдел кодификации Министерства юстиции. Отклонение от этих процедур наблюдается редко. Обычно все эти процедуры не обнаруживаются для широкой общественности.

Финансирование пограничной полиции происходит подобно системе финансирования обычной полиции. И полицейская система, и общая система правительственных поставок открыты для промышленности, бизнеса и общественности. Однако никогда ранее средства массовой информации не подвергали тщательному изучению и не комментировали бюджет албанской государственной полиции или расходование бюджета Министерством внутренних дел. Возможно, журналистам сложно получить у полиции информацию о конкретных пунктах бюджетных трат. Бюджет и его расходование находятся под наблюдением парламента. В случае обнаружения средствами массовой информации нарушения расходования бюджетных средств парламент имеет полномочия проверить бюджеты полиции и Министерства внутренних дел.

Министр внутренних дел следит за развитием международных контактов и со-

трудничества, а также является единственным должностным лицом, имеющим право прекратить такие контакты. Начальник полиции представляет сторону албанской государственной полиции, включая пограничную службу, по всем международным контактам и международному сотрудничеству. Однако при этом руководитель полиции должен получать разрешение министра внутренних дел по всем совершаемым им действиям. Каждый международный визит, включая служащих более низкого ранга, требует согласования с министром внутренних дел. В конечном счете премьер-министр действует через министра внутренних дел по вопросам разрешения, надзора и прекращения международных контрактов. Новый проект закона о государственной полиции сохраняет те же процедуры относительно международного сотрудничества и контактов.

Тот факт, что Албания подписала международные конвенции и кодексы, обеспечил страну необходимым опытом и практиками, применимыми в соответствующем законодательстве по полицейским силам. Там, где испытывался недостаток в наследованных и регламентированных законом традициях и идеях, твердо установившиеся практические механизмы оказались весьма ценными для программ развития национальной полиции. Литература, изданная за последние десять лет албанскими экспертами, не самый главный источник печатных материалов по вопросам управления полицией. Если говорить об управлении пограничной службой, то особо следует упомянуть Охридскую декларацию о пограничном управлении и безопасности, директиву Европейского Союза, которая называется «Единое управление пограничной службой в Западных Балканах».

Литература, модели и примеры, заимствуемые у других стран и с успехом применяемые, являются основным источником для организации планирования полицейской службы. Не существует какой-либо одной отдельной модели, образца или нации. Но если таковая и существует, то она обладает опытом конкретной нации, предлагаемой международными экспертами. Например, в последнее десятилетие Албании оказывалась помощь со стороны РАМЕСА (Миссии Европейского Союза по организации помощи полиции Албании), ICITAP (Министерства юстиции США), делегации Европейского Союза, экспертов из итальянской организации INTERFORCA, а также экспертов ОБСЕ. Вышеперечисленные организации и представители посольств, проживающие в Албании, организовали официальный форум, известный как Международный консорциум по реформам сектора безопасности. Данному форуму удалось улучшить координацию попыток оказания международной помощи. Одна из нескольких рабочих групп, действующих в рамках консорциума, является рабочей группой по правовой реформе, а другая – по комплексному управлению пограничными службами.

Различными миссиями, оказывающими содействие полиции, такими как Миссия Европейского Союза по организации помощи полиции Албании (РАМЕСА) и Программа помощи Министерства юстиции США (ICITAP), были разработаны конкретные рекомендации и программы. Данные миссии располагают некоторым количеством экспертов, оказывающих содействие полиции в различных операциях и в планировании. Каждая из этих миссий имеет ряд сотрудников в Министерстве внутренних дел, которые по вопросам, связанным с делами полиции, выступают советниками министра или руководителя полиции. Такая помощь в поддержке реформ албанской полиции во многих отношениях оказалась весьма полезной.

В целом страна и ее общественные институты еще далеки от принятия существующих практик, способствующих реформам, посредством внедрения местных исследовательских институтов. Государственные институты являются формальными

структурами с ограниченными возможностями проведения исследований по проблемам контроля полиции и пограничной службы. Государственное финансирование таких организаций ограничено объемами, которые способны лишь поддерживать их существование. Государственные институты являются правительственными организациями, но при этом у них мало данных для того, чтобы выступать с рекомендациями, определяющими программную политику полиции. Частные организации и научные центры несколько более активны благодаря своим возможностям и большей гибкости в планировании своей деятельности по оказанию помощи в реформировании полицейской системы. Научные центры и частные организации не зависят от государственных фондов и частично, если не полностью, финансируются международными донорскими организациями. Эти организации обладают большей свободой действий по различным вопросам безопасности и международных отношений, включая и те, что связаны с деятельностью полиции. Еще некоторые организации время от времени публикуют статьи, в которых рассматривается деятельность пограничной службы или аспекты национальной безопасности²⁸. Отчеты, выполняемые на заказ, ограничены международными требованиями. Не создаются отдельные контрольные комиссии, а правительственные органы не заключают договоров на выполнение независимых исследований по тематике деятельности полиции и пограничных служб. Существующие государственные институты по запросам политических властей могут периодически привлекаться к созданию тех или иных документов, но нельзя этот факт приравнять к исследованию, способному помочь в процессе принятия решений. И даже при формулировании стратегии развития национальной полиции редко обращаются к экспертной оценке местных специалистов.

Правительство (премьер-министр, министры) не привыкло применять результаты исследований общественных институтов при рассмотрении отдельных политических вопросов или при принятии решений по ним. Однако при этом и правительство, и премьер-министр, и министры, и другие высокопоставленные политики по-прежнему подтверждают необходимость реформ, поддерживают требования международных организаций и полицейских миссий провести реформы и создать соответствующее законодательство. Обычно реакция властей на деятельность неправительственных организаций сводится лишь к привлечению критических заявлений организаций по защите прав человека. Общественные дебаты по вопросам, связанным с деятельностью полиции, возникали во время отдельных эпизодов проведения реформы полиции, а также в тех случаях, когда средства массовой информации предоставляли материалы различных опросов, особенно если вскрывались компрометирующие факты. В целом Албания (власть, средства массовой информации, другие институты) не обладает гражданской культурой использования результатов проведенных исследований в целях совершенствования деятельности и осуществления реформ. Даже в тех случаях, когда такие исследования могут вести к принятию разных решений относительно программной политики полиции, власти редко признают их результаты. Это свидетельствует о том, что официальные органы не принимают политических решений на основе итогов подобных исследований. Частные изыскания, проводимые международными экспертами, не предполагают доведения их результатов до общественности. В любом случае исследования не проводятся на постоянной основе.

²⁸ Например: Дискуссия о национальной безопасности. Положение в Албании: границы, религия, коррупция // Материалы Института международных исследований. – Тирана, 2004.

Институты по организации пограничной службы в рамках сектора безопасности

Таблица 1

**Структура принятия решений
по вопросам политики организации пограничной службы**

Тема документа	Название документа	Кто подписывает	С кем согласовывают	Частота	Состояние
				Временной промежуток	
Планирование организации пограничной службы	План действий; План операций	Главный руководитель пограничной службы	Руководитель полиции		
Кадровая политика	Закон о кадровом составе	Министр внутренних дел	Совет Министров		Принято
Подготовка руководящих кадров пограничной службы	Обучающая программа	Полицейская академия; Главное руководство пограничной службой	Руководитель полиции		Принято
Политика общественной информации	Функциональные обязанности и статус отделов по связям с общественностью	Отдел по связям с общественностью	Министр внутренних дел		Принято
Другие документы по организации работы пограничной службы					
Стратегия управления пограничной службой	Об охране границ и их комплексном управлении	Министр внутренних дел	Совет Министров		Принято
Международное сотрудничество	Договоры	Министр внутренних дел	Совет Министров		
Межведомственное сотрудничество	Протоколы и соглашения (разных типов)	Руководитель полиции	Министр внутренних дел		

Все программные документы издаются только для внутреннего пользования, но на практике это не всегда так. Представители общественности могут получить копию программного документа по письменному запросу, за исключением тех случаев, когда документ издается только для внутреннего использования. Некоторые документы не публикуются до тех пор, пока органом власти не будет принято соответствующее решение. В Албании не существует практики обнародования списка программных документов, которые можно доводить до сведения общественности, или списка документов, запрещенных к оглашению. Орган власти, обладающий правом на разрешение, решает, какие документы могут быть обнародованы в каждом конкретном случае.

Для разработки политики полиции министр или начальник полиции обычно санкционируют деятельность специальных отделов в рамках Министерства внутренних дел. Специалист главного управления пограничной службы формирует ядро группы экспертов по вопросам пограничного контроля. В некоторых случаях руководство министерства может подобрать группу экспертов по уровню их компетенции в отдельных вопросах, в том числе и экспертов из учебных заведений. По проблемам особого характера в группу могут быть включены иностранные советники.

Стратегические и тактические цели не ставятся в соответствии с определенным набором правил и передовым опытом. Чаще всего используется помощь и рекомендации иностранных экспертов. Приближение национального законодательства к законодательству ЕС в рамках интеграционных процессов стало решающим фактором процесса реформирования, особенно в секторе полицейской службы. Увеличивающееся число международных контактов и конференций также способствовало пониманию государством специальных целей и стратегий в области формирования политики полицейских служб. Кроме того, в некоторых случаях идет ссылка на документы, опубликованные полицейскими организациями других стран. Директивы министра тоже во многом основываются на такой практике, тогда как внутренняя оценка национальных приоритетов, интересов и требований редко является базой для постановки целей и задач в стратегии развития полиции. Внутренние интересы учитываются тогда, когда на них было обращено внимание со стороны иностранных экспертов и заявлено об этом в их докладах или отчетах.

Даже процесс оценивания рисков и угроз безопасности, указанный в стратегиях, планах и директивах сектора полицейских служб, в том числе пограничной полиции, основывается на заявлениях, отчетах и приоритетах, высказанных международными организациями, такими как ОБСЕ, ООН, ЕС или НАТО. Процесс интеграции в ЕС и НАТО является приоритетом и занимает наиболее важное место в разработке местных программ развития.

На сегодняшний день не выдвигались требования со стороны работников полиции из-за того, что полиции не разрешалось иметь единого представителя в профессиональных организациях. Профсоюз работников полиции, созданный в 2006 году при поддержке Института демократии и примирения, вероятно, скоро будет узаконен. До настоящего времени лица, наделенные правом принимать решения на политическом уровне, самостоятельно, без каких-либо обсуждений решали вопросы, поступающие от работников полиции. Внутренние и публичные дискуссии по вопросам требований работников полиции не проводились. Несмотря на то, что действующий закон о полиции, принятый впервые в 1988 году, считает полицию частью государственной гражданской администрации, на сегодняшний день внутренняя практика в полиции схожа с порядками внутри военных организаций. Разрешение всех вопросов и требований со стороны полицейских остаются в полной компетенции министра. СМИ редко освещают подобные вопросы. Организационная структура полиции подготовлена государственной полицией и утверждена министром внутренних дел. Для каж-

дой структуры определена сфера обязанностей, а недавние дискуссии (в последние три года) об уточнении сферы деятельности не дали пока никаких результатов. Даже существующие схемы работы для каждой структуры требуют полного пересмотра, так как проект закона о государственной полиции, который скоро должен быть принят, содержит множество изменений в этом вопросе. В проекте данного закона организационная структура и схема организационных мероприятий более детализированы и комплексны по сравнению с действующим законом.

Система планирования в полиции разрабатывается при непосредственном участии в этом процессе организаций ICITAP и РАМЕСА. Государственная полиция Албании – достаточно централизованная организация, и система распределения ресурсов строится по принципу «сверху вниз» одновременно с процедурой, когда низшие структуры могут подать заявки со своими запросами.

Система организована с учетом ведомственного характера построения подразделений. Однако в организации отсутствует надлежащая координация между подразделениями. Планирование начинается только после издания министром соответствующего руководства к действию. Описание окончательных результатов работы по каждой программе с указанием расходуемых на них средств открыто и доступно.

Для составителей планов работы полиции нет обязательных требований по разработке исходных предпосылок планирования, рекомендаций и вариантов для полицейского командования или штатского официального лица перед принятием того или иного плана действий. Плановики в полиции – это обычно специалисты из кадрового состава самой службы. С разрешения министра могут привлекаться к этой работе и иностранные эксперты.

РЕФОРМА БОСНИЙСКОГО СЕКТОРА БЕЗОПАСНОСТИ. ДОСТИЖЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОГРАНИЧНОЙ СЛУЖБЫ РЕСПУБЛИКИ БОСНИЯ И ГЕРЦЕГОВИНА В ОБЛАСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ГРАНИЦЫ

Джасмин Ахик,

*магистр, старший преподаватель факультета уголовного судопроизводства
Сараевского университета Республики Босния и Герцеговина
(Сараево, Республика Босния и Герцеговина)*

Введение

Основные законы и нормы регулирования границы – государственная пограничная служба (ГПС)

Создание на уровне государства истинно многонациональной государственной пограничной службы (ГПС) в 2000 году стало как важным в практическом плане вкладом в реформу полиции Боснии и Герцеговины (БиГ)¹, так и политически значительным шагом на пути построения жизнеспособного государства. Конституция предусматривает ответственность государства за таможенную политику, правила для беженцев, нормы и правила предоставления убежища; международное правоприменение и правовое регулирование внутри Федерации². Помимо этого, в соответствие со статьей 3, «Босния и Герцеговина принимают на себя ответственность за вопросы, согласованные в рамках договоров между ними, а также за вопросы, предусмотренные в приложениях 5 – 8 общего рамочного соглашения; или необходимые для сохранения суверенитета, территориальной целостности, политической независимости и международной правосубъектности Боснии и Герцеговины»³. Контроль границ является неотъемлемой частью территориальной целостности и международной правосубъектности. ГПС уже проделала большой путь в направлении укрепления недавно приобретенной суверенности Боснии. Именно по этой причине ГПС столкнулась с пугающим сопротивлением со стороны политических влиятельных кругов СР, которые активно участвуют в процессах максимизации «государственности» субъекта и минимизации статуса государства БиГ, главным образом, отрицая эффективность или потенциальную силу ее центральных институтов.

Несмотря на то, что трехкомпонентный Президиум Боснии договорился о создании ГПС при подписании «Нью-йоркской декларации» в 1999⁴, верховный предста-

¹ Директорат ГПС состоит из трех директоров (по одному от каждой составляющей народности), а сами силы в настоящий момент состоят на 37 % из боснийцев, 35 % сербов, 24 % хорватов и 4% представителей других национальностей. Однако представители Миссии ООН в БиГ заявили: «Везде подчеркивалось, что этническая принадлежность не играет никакой роли в этом процессе [набора персонала]». Хуан А. Пина. Государственная пограничная служба БиГ официально начала работать // SFOR Informer. – 21.06. 2000. – № 90.

² Ст. III, п. 1, подп. (в), (е) и (ж).

³ Ст. III, п. 5, подп. (а).

⁴ В четвертую годовщину подписания Дейтонских соглашений Совет Безопасности ООН провел встречу с трехчленным Президиумом Боснии и убедил подписать «Нью-йоркскую декларацию» от 19.11.1999. в качестве подтверждения ДМС.

витель должен был провести закон, учреждающий ее 13 января 2000 года. Парламент БиГ ратифицировал закон только в августе 2001 года, спустя много времени после того как служба фактически взяла под контроль основные места пересечения границы. Под руководством отдела пограничной службы (ОПС) Миссии ООН в Боснии и Герцеговине ГПС стала общепризнанным ведомством, которое контролировало 88% границ Боснии и насчитывало 1750 офицеров; личный состав увеличился до 2700 к концу 2002 года. Группа Евросоюза ИММРАСТ⁵ помогла ГПС в обучении контролю иммиграции. Хотя имеется значительный прогресс в закрытии печально известных своей проницаемостью границ Боснии, ожидания ГПС также возросли после событий 11 сентября 2001 года. Использование ГПС позволило увеличить собираемость таможенных пошлин (за последние несколько лет бюджеты Федерации и Республики Сербия недополучили 300 млн. и 500 млн. конвертируемых марок соответственно). Тот факт, что чиновники правительства и политические партии часто являлись соучастниками, помогая или получая выгоду от подобных уклонений, частично объясняет их сопротивление созданию данной структуры. Были зафиксированы многочисленные случаи, когда полицейские кантонов 7 и 8 зарабатывали контрабандой. Учреждение ГПС, похоже, увеличило сбор пошлин на тех границах, где она действует. Помимо борьбы с уклонениями от уплаты таможенных пошлин на импорт легальных товаров ГПС оказалась существенным фактором в сдерживании перевоза через границу оружия и другой контрабанды.

ГПС также контролирует поток незаконных иммигрантов через Боснию в Западную Европу с целью не пропустить потенциальных террористов и предотвратить перевоз женщин в Боснию и через нее. С момента основания службы число людей, использующих Боснию как транзитный маршрут в страны ЕС, снизилось примерно на 60%⁶.

Хотя ГПС контролирует основные пункты пересечения границ, ряд других укомплектован обычными полицейскими, а несколько мелких пропускных пунктов вообще не имеют штата⁷. Работе ГПС также препятствует отсутствие до нынешнего времени приграничной инфраструктуры. Более того, существуют серьезные факты, которые свидетельствуют о бессилии ГПС перед лицом хорошо организованных и связанных с политикой контрабандных операций.

Таможня также является проблемным вопросом, предложения по ее улучшению и превращению в институт власти свелись к нулю, а сотрудничество, вероятно, будет налаживаться, пока сбор таможенных пошлин не перейдет с уровня субъектов на уровень государства, и две организации, в конце концов, не сольются. Несмотря на свое большое значение, политическую важность и международную поддержку, ГПС испытывает недостаток средств. В ноябре 2001 года Генеральный секретарь ООН в отчете Совету Безопасности сообщил, что предполагаемый дефицит зарплат ГПС в 2001 – 2002 составил 16 млн долларов США, а дыра в бюджете на оборудование – 2,5 млн долларов США. По сообщениям прошлой осенью МВФ заявил Верховному уполномоченному, что у Боснии просто нет средств на ГПС. Недостаток средств, очевидно, не дает ГПС возможности заниматься своим делом. Например, до 2005 года у ГПС не было моторных лодок, необходимых для патрулирования границы Боснии с Хорватией и ФРЮ, проходящей по рекам Сава и Дрина. Тем временем пост ГПС в Требине

⁵ Группа Евросовета ИММРАСТ провела обучение примерно 350 офицеров ГПС на предмет обнаружения подлога, проведения опроса и характеристики. Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ) обучило ГПС, как обращаться с беженцами и применять соответствующие законы.

⁶ Beth Mapschor, Paying for Porous Borders. – TransitionsOnline. – 23.11. 2001.

⁷ Правление обсуждает работу ГПС. – KBY Media Round-up. – 22.02. 2002.

обязан охватывать 190 километров наземной границы, имея лишь 110 полицейских, 3 машины, 6 раций и немногочисленный арсенал стрелкового оружия.

С другой стороны, атаки на США 11 сентября 2001 года привели к увеличению поддержки Вашингтоном эффективной пограничной службы и ускорили внедрение ГПС в тех местах, которые ранее не были затронуты. Передовые группы взяли под свой контроль аэропорты Мостара и Баня-Лука, а аэропорт Тузлы был закрыт для международного сообщения на основании свидетельств его использования компанией *Эйр Босния* в качестве места для незаконной переправки мигрантов из Стамбула⁸. В то же самое время группа ИММРАСТ пришла к выводу, что аэропорт Сараево более не используется как перевалочный пункт для незаконных иммигрантов или сомнительных беженцев. Поддержку ГПС по отслеживанию потенциально незаконных перемещений оказал проект, финансируемый ICITAP (программа Министерства финансов по отработке приемов проведения международных расследований – *International Criminal Investigative Assistance Training Program*) и направленный на предоставление информации в режиме реального времени обо всех лицах, въезжающих и покидающих страну. Это подняло авторитет государства, увеличило его доходы и внесло существенный вклад в борьбу с преступлениями на границе. Тем не менее следующей миссии необходимо будет укрепить ГПС и не позволить ей оказаться в плену у политических интересов. Евросоюз включил поддержку ГПС в свои планы для первой и второй ПМЕС миссий. Это хороший знак, так как много еще предстоит сделать в процессе установления эффективного пограничного режима. Программа восстановления, развития и стабилизации (CARDS) также поддерживает ГПС.

Функции и координация работы

В Боснии и Герцеговине были учреждены органы ПС для осуществления защиты границ и безопасности аэропортов. Правление БиГ установило принципы организации, функционирования и обязанности пограничной службы Боснии и Герцеговины⁹. Согласно существующим требованиям были созданы региональные отделения, которые подотчетны штаб-квартире ПС в Сараево. Кадровый состав ГПС¹⁰ основан на переписи населения 1991 года и соответствует следующим критериям:

- штаб-квартира отражает распределение по БиГ;
- региональные отделения отражают распределение регионов или кантонов, в которых они находятся;
- представленность одной из народностей, составляющих БиГ, на любом уровне должна быть не более 2/3 и не менее 10% всего штата сотрудников пограничной службы. Это условие не относится к национальным меньшинствам, которые в любом случае должны иметь право на представленность в соответствии с переписью населения 1991 года и вышеупомянутыми критериями;
- все подразделения пограничной службы полностью интегрированы, и ее члены могут служить на любой точке границы.

⁸ S Aerodroma Tuzla jucer vracena 34 Turcina i dva Tunizanina // Dnevni avaz. – 09.08.2001; Imigranti iz Turske letjeli u pola cijene. – Oslobođenje. – 11.08.2001.

⁹ Закон о государственной пограничной службе. – Официальный орган печати Боснии и Герцеговины, а также в официальных изданиях обоих субъектов. – 13.01.2000.

¹⁰ Закон о государственной пограничной службе. – Официальный орган печати Боснии и Герцеговины, а также в официальных изданиях обоих субъектов. – 13.01.2000.

Подотчетность

Исполнительной власти

Так как Республика Сербия, Федерация Боснии и Герцеговины (далее Федерация) и ее кантоны обеспечивали защиту границ (до 2001 года), Босния и Герцеговина могут набрать часть штата, которому в данный момент поручено выполнение подобных задач. Таким образом, Государственная пограничная служба является напрямую подотчетной Министерству безопасности БиГ (Министерство подотчетно Президиуму БиГ). Последние два года государственная пограничная служба БиГ активно выполняла свои задачи, приняв на работу около 300 офицеров и охватив 93% границы БиГ. За последние три-четыре года институциональные структуры не изменились, однако появились новые обязанности (такие, например, как патрулирование и расширение юрисдикции до 30 километров приграничной зоны). Единственная значительная перемена произошла 10 сентября 2006 года, когда название «государственная пограничная служба БиГ» было изменено на «пограничная полиция БиГ»¹¹.

Государственный Президиум БиГ (через Министерство безопасности) формально определяет курс и непосредственно является контролирующей организацией. Что касается финансовой подотчетности, то с этой целью была сформирована специальная комиссия, занимающая промежуточное положение между Комиссией ЕС и властями БиГ. Партнеры договорились о ряде вспомогательных технических проектов с общей целью реформирования государственного управления и служб безопасности БиГ. Задачей консорциума, сформированного ICMPD¹² и его партнером TC Team Consult, является проверка функционирования государственной пограничной службы БиГ (ГПС). Результат его деятельности отражен в ежегодном отчете о финансовой устойчивости и эффективности сил, а также предлагаемых им рекомендациях. Отчет направляется в Комиссию ЕС и властям БиГ. Парламентская ассамблея Совета Европы также получает отчет внутренней комиссии службы проверки институтов Боснии и Герцеговины.

Другим институтам власти

Только Министерство безопасности имеет особые полномочия по отношению к пограничным силам. Недавно сформированное Государственное управление БиГ по борьбе с торговлей запрещенными товарами и организованной преступностью является первым правоохранительным органом, который имеет дело с преступлениями на границе, особенно с перевозом женщин. За прошедшее десятилетие не произошло каких-либо серьезных изменений в описанной выше расстановке сил, кроме увеличения объема выполняемой работы. ГПС может уклониться от своих обязанностей относительно этих мероприятий.

Средствам информации и общественности в целом

Средства информации (печатные издания и средства вещания) и отдельные граж-

¹¹ Изменение Закона о государственной пограничной службе // Dnevni avaz. – 11.09.2006.

¹² ICMPD, www.icmpd.org.

дане имеют право на доступ к государственной информации о работе государственной пограничной службы, что обеспечено Конституцией и особенно Законом о доступе к информации для общественности¹³. Доступ к информации может быть обеспечен в судебном порядке.

Вопросы, затронутые в средствах информации, признаются властями как право журналистов на защиту своих источников, что обеспечивается и регулируется Государственным ведомством по защите информации. На случай, если отдельный гражданин считает, что с ним/ней несправедливо поступили, существует служба и официальный омбудсмен, уполномоченные принимать и расследовать жалобы и устранять злоупотребления. Качество освещения в средствах информации деятельности пограничных сил, сил внутренней безопасности и служб безопасности находится на высшем уровне, благодаря тому что реформированию полиции в Боснии и Герцеговине уделяется должное внимание. Было проведено более десятка социологических опросов с целью выяснить отношение людей к службам безопасности и пограничным службам (ICG, CSS Sarajevo)¹⁴.

Кодексам и конвенциям

Международные кодексы и конвенции, подписанные Боснией и Герцеговиной:

- Организация Объединенных Наций (например, Кодекс поведения для офицеров правоохранительных органов, 1979 г.);
- Совет Европы (например, Европейская декларация по вопросам полиции, 1979 г.);
- ОБСЕ (например, Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности, 1994 г.);
- Европол (например, Конвенция о Европоле, 1995 г.);
- Интерпол (например, Сеульская декларация Интерпола, 1999 г.);
- Европейская конвенция о защите прав человека.

Согласно выводам ЕС, Босния и Герцеговина пытаются выполнить требования ЕС. В стране соблюдается большинство международных обязательств, что является результатом длительного процесса международного надзора (миссии МПССН и ПМЕС, а также их санкции).

Международное сотрудничество служб безопасности, и особенно ГПС, оказывает влияние на внутреннюю подотчетность сил БиГ, а при сотрудничестве на самом высоком уровне маловероятно, что экстратерриториальные операции могут избежать тщательной проверки.

Прозрачность

Внутренняя прозрачность

Прозрачность – это обязательство всех перечисленных сил, служб и ведомств Боснии предоставлять информацию парламентским подкомитетам и комитетам.

Это обязательство определяется конституционными нормами и мандатом ПМЕС,

¹³ Официальный орган печати Боснии и Герцеговины. — 2001. — № 32.

¹⁴ www.icg.org, www.css.ba.

однако существуют законодательные нормы (как для ведомств на государственном уровне, так и для ведомств на уровнях субъектов и кантонов), согласно которым разведывательное управление БиГ не имеет подобных обязательств.

Информация о структуре различных сил, служб и ведомств находится в общественном распоряжении; вся относящаяся к этому вопросу информация не подлежит привилегированному доступу избранных лиц (например, членов специального законодательного комитета, подкомитета или группы тщательно отобранных лиц).

Информация о численности штата различных сил, служб и ведомств также доступна; прозрачность гарантируется также в случаях перераспределения, ограничения либо сокращения штата.

Доступной является и информация о бюджете в целом, а также конкретно о том, на что тратятся деньги и для чего. Прозрачность гарантируется законом о доступе к общественной информации.

Открыта для доступа общая информация о характере операций, которые проводятся или будут проводиться. Материал не содержит конкретной информации, подается в самых общих понятиях и является всеобщим достоянием.

Информация о прорабатываемых стратегических перспективах служб и планировании подлежит только привилегированному доступу, однако эти службы находятся под постоянным контролем офицеров программы миссии ПМЕС.

Критерии и положения о секретности применимы только к информации и документам, которые охраняются Законом о защите секретной информации¹⁵.

Регулярные отчеты о деятельности публикуются в официальных органах печати соответствующих ведомств. ПМЕС издает свой собственный журнал и ежемесячные отчеты.

Все статистические данные об эффективности работы и компетенциях сил полиции являются общедоступными и публикуются в отчетах служб статистическими ведомствами субъекта либо кантона. Боснии еще предстоит учредить статистическое ведомство государственного уровня.

Международная прозрачность

Далее указаны накладывающие обязательство «прозрачности» международные кодексы и конвенции, к которым присоединилась Босния:

- Организация Объединенных Наций (например, Кодекс поведения для офицеров правоохранительных органов, 1979 г.);
- Кодекс поведения полиции Европейского Совета;
- ОБСЕ (например, Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности, 1994 г.);
- Европол (например, Конвенция о Европоле, 1995 г.);
- Интерпол (например, Сеульская декларация Интерпола, 1999 г.);
- Европейская конвенция о защите прав человека;
- Правила миссии ПМЕС.

Органы власти выполняют данные обязательства. Международное сотрудничество служб безопасности и особенно ГПС положительно сказывается на обеспече-

¹⁵ Официальный орган печати Боснии и Герцеговины. — 2005. — № 54.

ние внутренней прозрачности. Однако пока реформирование этого сектора не станет по-настоящему глубоким, пока не будет создана четкая законодательная база, нельзя говорить о настоящей прозрачности и действительном внешнем и внутреннем сотрудничестве. Босния является членом ЮВЕИС (Юго-Восточноевропейская Инициатива сотрудничества – *South-Eastern European Cooperation Initiative*) и имеет своего собственного инспектора по вопросам координации полиции и пограничных сил в Центре ЮВЕИС в Бухаресте.

Недавние изменения 2004 – 2005 годов

События 11 сентября 2001 года привели к переменам в отношении к вопросам прозрачности и подотчетности государственной пограничной службы, служб безопасности и разведывательных ведомств. Хотя в вопросе охраны границ Боснии, печально известных своей проницаемостью, наметился прогресс, после событий 11 сентября 2001 года также возросли и требования к ГПС.

Была проанализирована эффективность работы¹⁶, а все процедуры переведены на более высокий уровень благодаря присутствию контингента армии США в Силах стабилизации и во EU-EUFOR.

Особенности контроля и руководства

Роль Парламента в принятии решений относительно регулирования границ ограничена. Парламент может вносить поправки только с согласия исполнительных властей, и все поправки должны быть одобрены миссией ПМЕС, а в некоторых случаях и УВП.

Когда Парламент готовит свое мнение по вопросам регулирования границ, на парламентские комиссии, которые контролируются УВП, работает независимый орган/группа экспертов. Тем не менее некоторые члены парламента стараются следовать партийному или коалиционному курсу в принятии решений по поводу полиции.

Из-за проблем в ходе реформирования, Босния и Герцеговина еще не создали Совет национальной безопасности и обороны.

Роль премьер-министра в формулировании и принятии стратегических решений в основном конструктивна и координируется миссией ПМЕС. Благодаря миссии ПМЕС большинство решений проходят через парламент и президиум в декларативной форме во время процессов корректировки законодательства и реформирования.

Как было отмечено выше, процесс одобрения любого документа, стратегически значимого для регулирования границ, зависит от целого ряда правовых и основанных на действующем законодательстве норм. Это является еще одной ключевой причиной для функционального реформирования безопасности под руководством ПМЕС. Основными темами, которые рассматриваются в стратегическом руководстве пограничной службы, являются оценки угрозы, различные национально-этнические задачи, а также намеченный уровень притязаний по поводу размера и структуры вооруженных сил, необходимых для осуществления стратегической миссии. Финансирование пограничной службы – как полиции, так и общей системы государственного обеспечения – является прозрачным для про-

¹⁶ Правление обсуждает работу ГПС // УВП Media Round-up. – 22.02.2002.

мышленности, бизнеса и общественности. Благодаря предыдущим миссиям ОГИ и действующей миссии ПМЕС международные связи и сотрудничество достигли наивысшего уровня.

Основным источником знаний, применяемых правительственными органами при формулировании курса национальной полиции, является признанный профессиональный опыт, местная и региональная литература, издаваемая факультетом права и уголовного судопроизводства Сараевского университета.

По вопросам теории и практики управления выпускается большое количество отечественной литературы. Ниже представлены лишь некоторые источники, относящиеся к данной теме:

- Masleša Ramo, *‘Organization and Functioning of The Police,’* Faculty of Criminal Justice Sciences University of Sarajevo, Sarajevo, 1999, ISBN: 9958-613-08-5;
- Abazović Mirsad, *‘National Security,’* Faculty of Criminal Justice Sciences University of Sarajevo, Sarajevo, 2002, ISBN: 9958-613-13-1

В Боснии и Герцеговине существуют институты, занимающиеся проблемами пограничной службы. Есть несколько государственных и частных учреждений, которые, в первую очередь, исследуют вопросы применения закона. Однако они также занимаются парламентским надзором и международными вопросами, касающимися реформирования сектора безопасности в Боснии и Герцеговине, а также в западнобалканском регионе (такие как Центр CSS БиГ изучения проблем национальной безопасности и Институт изучения проблем безопасности и криминологии)¹⁷.

Государственные институты относятся к государственным учебным организациям, в то время как частные учебные заведения являются независимыми. Государственные организации частично зависят от государственных средств. Направление деятельности частных институтов носит более общий характер (безопасность, международные отношения, прозрачность и т. д.), но иногда они занимаются вопросами обороны. Основными результатами деятельности этих институтов являются исследования и доклады, а также национальные и международные конференции по вопросам деятельности полиции.

Релевантность продукции института:

- а) надзорные комиссии заключают соглашения на проведение независимых исследований различных аспектов полицейской деятельности;
- б) общественное обсуждение стратегии регулирования границы относится к работе исследовательских институтов.

Результаты опросов, касающихся различных аспектов полицейской деятельности, которые проводятся по официальному или частному поручению, публикуются средствами информации.

Институты регулирования границы внутри сектора безопасности

В таблице 1 приведены некоторые данные о существующих принципах сектора регулирования границы.

¹⁷ Факультет криминологии Сараевского университета.

Таблица 1

**Структура принятия решений
о стратегии регулирования границы**

Тема документа	Название документа	Выпускающий орган	Утверждающий орган	Частота	Статус
				Временной промежуток	
Планирование регулирования границ	Закон о государственной пограничной службе. Официальный орган печати Боснии и Герцеговины, а также в официальных изданиях обоих субъектов, 18/00	Парламент Боснии и Герцеговины	Совет Министров Боснии и Герцеговины		
Кадровая политика	Закон о полицейских структурах Боснии и Герцеговины, 20/06	Парламент Боснии и Герцеговины	Совет Министров Боснии и Герцеговины		
Образование в области пограничной службы	Академия пограничной службы (основана ИРТФ/ПМЕС) в Сараево в 2000 году	Парламент Боснии и Герцеговины	Совет Министров Боснии и Герцеговины		
Политика общественной информации	Закон о доступе к информации для общественности, 32/01	Министерство гражданских дел БиГ	Совет Министров Боснии и Герцеговины		

1. Все программные документы издаются для внутреннего пользования, представители общественности могут получить копии любых программных документов, подав письменную заявку:
 - а) решение о выдаче разрешения принимается в отсутствие заявителя;
 - б) заявитель должен заплатить за копию, если ее объем превышает 40 страниц.
2. Представители общественности могут получить копии любых программных документов:
 - а) существует перечень программных документов, которые могут быть переданы общественности. Этот перечень открыт для широкой публики.
3. Участие и консультирование в разработке оборонного курса:
 - а) уполномоченные подразделения соответствующего министерства;
 - б) эксперты исследовательских институтов;
 - в) преподаватели учебных заведений;

- г) независимые исследовательские институты;
 - д) иностранные советники.
4. При определении задач стратегии, курса и директив в рамках сектора полиции используются следующие источники:
- а) программные документы национального уровня, такие как Стратегия национальной безопасности¹⁸;
 - б) внутренняя оценка национальных ценностей, интересов и требований;
 - в) выводы и рекомендации по результатам исследований;
 - г) отечественная и зарубежная теоретическая литература;
 - д) документы, опубликованные по данной теме структурами обороны других стран;
 - е) советы и рекомендации иностранных и двусторонних экспертов.
5. При определении рисков и угроз безопасности, упомянутых в стратегии, курсе и директивах в рамках сектора обороны используются следующие источники:
- а) оценки, сделанные на основании программных документов национального уровня, таких как Стратегия национальной безопасности;
 - б) оценки, опубликованные международными организациями, такими как ОБСЕ, ООН, ЕС или НАТО;
 - в) внутренние оценки;
 - г) отчеты по результатам независимых исследований;
 - д) оценки, сделанные в документах по данной теме, подготовленных структурами обороны/безопасности/полиции других стран;
 - е) оценки иностранных и двусторонних экспертов.
6. Обсуждение требований пограничной службы (силы, оборудование, ресурсы и т. д.):
- а) проводится внутреннее обсуждение на уровне службы, а результаты передаются лицам, принимающим решение;
 - б) проводится внутреннее обсуждение на уровне службы с участием государственных служащих;
 - в) проводится внутреннее обсуждение на политическом уровне с участием военных;
 - г) проводится обсуждение требований безопасности с другими ведомствами сектора безопасности;
 - д) проводится публичное обсуждение требований.
7. Основные организационные документы, регулирующие структуры пограничной службы:
- а) организационные схемы, одобренные высшими инстанциями (Парламент и УВП);
 - б) описание целей и задач государственной пограничной службы;
 - в) должностные инструкции для командиров и их подчиненных;
 - г) установленные процедуры работы для государственной пограничной службы;
 - д) унифицированные нормы для государственной пограничной службы.

¹⁸ Стратегия национальной безопасности для субъектов Боснии. Тем не менее до сих пор не существует Стратегии национальной безопасности национального уровня.

8. В Боснии существует система планирования регулирования границы, ее можно описать следующим образом:
 - а) система планирования, программирования, выделения бюджета и оценивания на государственном уровне.
9. Система планирования для полиции организована в соответствии с программами департаментов и ведомства. Люди, занимающиеся планированием, для выполнения своих задач получают необходимую информацию о каждой программе:
 - а) по каждой программе принимается решение в свете существующей стратегии регулирования границы;
 - б) все программы перечислены согласно порядку их приоритетности;
 - в) каждое лицо, принимающее решение, выпускает руководство, содержащее его/ее намерения;
 - г) предоставляется описание итогового состояния каждой программы;
 - д) открыто указывается стоимость каждой программы;
 - е) устанавливается среднесрочная структура;
 - ж) распределение расходов указано в бюджете на несколько лет.
10. В Боснии существуют требования к планировщикам обороны разработать систему планирования, рекомендации и альтернативы для командиров или штатских чиновников до того, как будет принят определенный курс действий.
11. Состав корпуса планировщиков ГПС представлен в основном гражданскими экспертами.

Заключение

На сегодняшний день государственная пограничная служба является укомплектованным ведомством по обеспечению правопорядка, предназначенным для решения задач по сохранению суверенности, территориальной целостности БиГ и, конечно, по борьбе со всеми видами преступлений, связанных с границей, в частности с нелегальной миграцией, контрабандой и т. д.

В определенной мере можно признать успехи ГПС БиГ, однако стоит заметить, что многое еще предстоит сделать.

ПМЕС проделала большую работу, которая должна быть ею продолжена и в дальнейшем, в частности речь идет о сотрудничестве с представителями ГПС. ГПС следует увеличить штат полицейских, приобрести специализированное оборудование и больше внимания уделять учебной подготовке.

Учитывая, что ГПС не хватает, по меньшей мере, 200 полицейских, одним из будущих заданий правительства и ПМЕС будет улучшение управления внутри службы. Это обозначает получение максимальной отдачи от того, что есть, несмотря на ограниченные ресурсы кадров, оборудования и средств. Только так ГПС сможет «эффективно» бороться с преступлениями на границе в Боснии и Герцеговине и остановить перевоз наркотиков через горы Боснии в ЕС или какое-либо другое место.

Литература

1. NO PROGRESS, NO EU // Europe Report. – Brussels. – 06.09.2005. – № 164.
2. POLICING THE POLICE // Balkans Report. – Sarajevo/Brussels. – 10.05.2002. – №130.

3. Police Reform Commission Declaration // Материалы встречи Комиссии по вопросам реструктурирования полиции БиГ и Еврокомиссии. – 28.10.2004.
4. 26th Report by the High Representative for Implementation of the Peace Agreement to the Secretary-General of the United Nations // Annex 10 of the Peace Agreement and the Conclusions of the London Peace Implementation Conference. – 01.01.2004. – 30.06. 2004.
5. Abazović M. Državna bezbjednost. – Fakultet kriminalističkih nauka, Sarajevo, 2001.
6. Ahić J., “Dokument o sigurnosnoj politici Bosne i Hercegovine – Conditio sine qua non,” Kriminalističke teme-Časopis za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije, Fakultet kriminalističkih nauka. – God.III. – Br.3 – 4.
7. Masleša R. Policija – Organizacija i funkcioniranje u demokratskom društvu. – Sarajevo, 1999.
8. Masleša R. Teorije i sistemi sigurnosti. – Sarajevo: Magistrat, 2001.
9. “Law on State Border Service // Official Gazette of Bosnia and Herzegovina (18/00); Official Gazettes of both Entities. – 13.01.2000.
10. EUPM/s Reports 2000 — 2005.

Приложение

Сокращения и аббревиатуры

БИГ/БиГ	Босния и Герцеговина
ДМС	Дейтонские мирные соглашения
ЕС	Европейский Союз
EU-EUFOR	Вооруженные силы Европейского Союза в Боснии и Герцеговине
ПМЕС	Полицейская миссия Европейского Союза
EU IMMRACT	Образовательная группа Европейского Союза
ФБиГ	Федерация Боснии и Герцеговины
МУСЮ	Международный уголовный суд бывшей Югославии
ЛГМС	Линия границы между субъектами
ОГИ	Оперативная группа Интерпола
НАТО	Организация Североатлантического договора
УВП	Управление верховного представителя
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ПМ	«Партнерство ради мира»
СПМ	Совет по поддержанию мира
КРП	Комиссия по реструктуризации полиции
ОПУ	Отряды полицейских участков
РС	Республика Сербия
ДСС	Договор о стабилизации и сотрудничестве
ГПС	Государственная пограничная служба
СДП	Сербская демократическая партия, ведущая партия в Сербской Республике, изначально возглавляемая Радваном Караджичем
ГУРО	Государственное управление разведки и обороны
ООН	Организация Объединенных Наций

РЕФОРМИРОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ПОГРАНИЧНОЙ СЛУЖБОЙ РЕСПУБЛИКИ МАКЕДОНИЯ

Лидия Георгиева,

*доктор наук, Институт оборонных и мирных исследований
(Скопье, Республика Македония)*

Вводная информация о комплексном управлении пограничной службой

В качестве неотъемлемого компонента процесса реформы полицейской системы, проводимой при поддержке различных программ Европейского Союза (ЕС), рассчитанных на 2001 – 2005 годы, Македония предложила вопрос обеспечения безопасности границ в рамках проведения реформы сферы безопасности (РСБ)¹. После того, как правительство утвердило Национальную стратегию комплексного управления пограничными службами (НСКУПС), данный процесс приобрел определенную форму и полноценную стратегическую динамику². Следом за реформами Министерства внутренних дел и Программой действий по реформе полицейской системы еще два значительных процесса стали практическим основанием для дальнейшего развития организационной структуры и стратегической основы организации управления пограничными службами: во-первых, организация службы пограничной полиции (СПП) под контролем бюро общественной безопасности в рамках МВД; во-вторых, разработанная методология, позволяющая определить временные рамки и процедуры передачи пограничного контроля от армейской пограничной бригады службе пограничной полиции.

Стратегия реформы полиции определяет следующие основные функции пограничной полиции в охране государственной границы:

- мониторинг и контроль государственных границ, особенно на пограничных переходах;
- превентивная функция, реализуемая посредством специальных патрулей и осуществления ими контроля над приграничными областями и территориальными водами;
- расследование преступлений и правонарушений;
- задержание подозреваемых, сбор вещественных доказательств, то есть сбор, обработка и анализ информации и данных о борьбе с нелегальной иммиграцией и преступлениями на границе;
- административная функция заключается в общем надзоре за соблюдением законов и подзаконных актов³.

¹ В рамках данной программы реализовывались следующие статьи договора о сотрудничестве и стабилизации отношений: ст. 74, в которой идет речь об укреплении общественных институтов и принципа права; ст. 75 — о визах, пограничном контроле, миграции и предоставлении убежища; ст. 100 — о модернизации и перестройке агропромышленного сектора экономики и постепенном приведении норм ветеринарного и фитосанитарного законодательства в соответствие со стандартами ЕС. Программы на 2004 и 2005 годы в рамках европейского сотрудничества акцентируют внимание на приоритетах реализации Стратегии комплексного управления пограничными службами (СКУПС) и Программы действий по комплексному управлению пограничными службами (ПДКУПС).

² Национальная стратегия комплексного управления пограничными службами // Правительство Республики Македония. – 22.03.2003.

³ Стратегия реформы полиции // Министерство внутренних дел. – 02.2004. – С. 20.

В соответствии со стратегией полицейской реформы в компетенцию пограничной полиции входят: контроль над пересечением государственных границ на пограничных пунктах; контроль над передвижениями и пребыванием в пограничном районе; обеспечение безопасности государственной границы, пограничных пунктов и других объектов приграничной зоны; обнаружение и задержание лиц, нарушающих неприкосновенность государственных границ, лиц и транспортных средств, находящихся в розыске, а также их передача компетентным органам; кроме того, предотвращение въезда или выезда тех лиц, которым въезд на территорию Республики Македония или выезд из страны запрещен; организация, самостоятельно или совместно с другими структурами пограничной зоны и надзор за лицами и транспортными средствами, пересекающими государственную границу; предупреждение, расследование и участие в раскрытии преступных действий и других правонарушений в случаях, предусмотренных законодательством, осуществляемые независимо или совместно с другими органами Министерства внутренних дел, других министерств и ведомств; надзор за лицами и транспортными средствами, подозреваемыми в перевозке оружия, взрывчатки и других опасных материалов при пересечении государственной границы; сбор, обработка, использование, хранение и передача данных о нарушениях государственных границ и режима приграничной зоны, связанных с обеспечением безопасности страны совместно с другими компетентными государственными органами; изучение и анализ причин и факторов, ведущих к нарушению режима государственной границы, а также принятие соответствующих мер к их уменьшению; размещение и содержание разметок пограничной полосы, предупреждение разрушения, перемещения или уничтожения разметок и разделения пограничной полосы; деятельность в соответствии с международными соглашениями, договорами и конвенциями, подписанными и ратифицированными Республикой Македония (договор о возврате незаконных мигрантов и т. п.), а также независимое или осуществляемое совместно с другими компетентными государственными органами участие в рассмотрении инцидентов на границе; контроль над соблюдением определенного порядка выхода в море и пребывания в территориальных водах трех озер местными или иностранными водными транспортными средствами; принятие мер и совершение действий совместно с полицией и другими министерствами, направленных на поддержание стабильности, мира и общественного порядка; защита прав и свобод граждан и их собственности в приграничной зоне и аэропортах; информирование местных органов власти о мерах, принимаемых в чрезвычайных ситуациях на приграничных территориях, а также координация совместных действий с целью обеспечения безопасности на государственной границе; независимые или совместные с армией Республики Македония действия по обеспечению безопасности и осуществлению надзора за приграничной зоной в ситуациях угрозы вооруженного нападения извне, а также установление отношений сотрудничества с пограничными службами других стран.

Передача полномочий и организация службы пограничной полиции (СПП) были, в некоторой степени, параллельными процессами, осуществляемыми в соответствии с программой, разработанной межминистерской рабочей группой, состоящей из представителей Министерства внутренних дел и Министерства обороны. Эта группа была ответственна за предоставление отчета о текущей ситуации по вопросам обеспечения оборудованием и личным составом, подлежащими передаче в ведение Министерства внутренних дел, и за проведение исследования потребностей пограничной полиции. Передача личного состава из ведения Министерства обороны в распоряжение Министерства внутренних дел была направлена на решение одновременно двух проблем: переизбыток рабочих мест в Министерстве обороны и ускорение процесса создания пограничной полиции. Первая проблема была частично и временно решена

за счет передачи личного состава в ведение Министерств внутренних дел, решение второй стало возможным после того, как сотрудники успешно прошли обучение (821 кандидат был обучен в Полицейской академии при поддержке экспертов ОБСЕ). Были определены временные сроки проведения передачи полномочий, и пограничная полиция 1 мая 2004 года стала нести ответственность за обеспечение безопасности на государственной границе с Республикой Греция⁴. Процесс установления контроля над государственными границами завершился в 2005 году, когда пограничная полиция приняла ответственность за охрану границ с Сербией, Черногорией и Албанией. Таким образом, были выполнены главные принципы Общей платформы и Документа о дальнейших действиях, принятых на конференции в Охриде по вопросам обеспечения охраны границ и организации пограничной службы⁵. Обязательства Республики Македония в соответствии с данными документами подчеркивают важность целого ряда задач, которые определяют конкретную национальную платформу по введению стандартов Евросоюза. Эти задачи были изложены в Шенгенском каталоге рекомендаций ЕС относительно правил применения шенгенских соглашений и использования передового мирового опыта.

В соответствии с взятыми обязательствами правительство создало межминистерскую координационную рабочую группу, ответственную за управление проектом по комплексному управлению пограничными службами (КУПС) и за текущий контроль над всем процессом реализации концепции. НСКУПС определяет политику и тип администрирования границ на основе принятия стандартов ЕС, местной специфики, национальных потребностей и целей. В документе представлен EU-EUFOR систематизированный подход к проблеме с точки зрения представителей различных министерств, ответственных за вопросы управления пограничными службами, определена сфера их ответственности и компетенции.

Конкретные проблемы, включенные в НСКУПС, таковы: описание границ; стратегические вызовы; юридические вопросы – комплексное управление пограничными службами; государственный комиссар по вопросам управления пограничными службами; национальная служба пограничной полиции; методология передачи полномочий – армейская пограничная бригада/служба пограничной полиции; координационный центр по управлению национальными пограничными службами; пограничная зона и зона ответственности национальной службы пограничной полиции; разграничение полномочий – национальная служба пограничной полиции и таможня; координация стратегической практической политики; национальная система осуществления надзора за границами; категоризация пограничных пропускных пунктов; сфера полномочий и процедуры перехода через пограничные пропускные пункты; система охранного видеонаблюдения; досмотр коммерческих и других транспортных средств; нелегальная иммиграция, торговля людьми и контрабанда; незаконная торговля наркотическими средствами; радиоактивные материалы; правила обращения со взрыво- и огнеопасными материалами и контроль над ними; инфекционный контроль, фито-

⁴ Общая протяженность границ республики – 895,1 км (772,7 км по суше и 122,4 км по воде). Почти все границы страны находятся в сельской и гористой местности, часто граница проходит по вершинам горных хребтов. Наивысшая точка пограничной линии находится на границе с Республикой Албания (2764 м над уровнем моря), а самая низкая точка (45 м) — на пограничном пункте № 58. Наиболее недостижимый отрезок границы находится на севере страны, в той ее части, с которой граничат Албания, Сербия и Черногория. См.: *Национальная стратегия комплексного управления пограничными службами*, утвержденная правительством Республики Македония на заседании 22 декабря 2003 года.

⁵ Документ о дальнейших действиях // Материалы Охридской регион. конф. по вопр. организации руководства охраной границ. – 22.05.2003. – 23.05.2003.

санитария, ветеринария и лесоводство; инспекции качества пищевых продуктов; организация «зеленого коридора» – таможенное управление и служба пограничной полиции; развитие приграничного района; аэропорты; озерный патруль; сотрудничество и координация деятельности на уровне региона; объединенные комитеты по делам границ; система управления данными на границе; паспортный и визовый режим; профилирование; разведывательная служба; анализ рисков; защита данных; оказание военной помощи гражданским властям, а также прозрачность и подотчетность⁶.

Среди ряда разнообразных вопросов мы в этом документе даем определение политических, практических и функциональных аспектов системы КУПС, которая предполагает наличие различных исполнителей. Таким образом, координация деятельности и взаимодействие различных исполнителей в рамках системы КУПС, наряду с внутренней организацией работы каждого исполнителя, играют жизненно важную роль в обеспечении комплексного подхода к управлению пограничными службами. Целями НСКУПС являются:

- создание комплексной национальной стратегии управления пограничными службами Македонии в соответствии с Шенгенским каталогом передового опыта, международными нормами, включая соблюдение прав человека, с целью обеспечения территориальной интеграции, содействия законному перемещению граждан и торговле. Этот процесс предполагает одновременно и ограничение, расследование, выявление, предотвращение, а в случае необходимости и запрет нелегальных или производимых с враждебными целями незаконных пересечений через границы;
- отстранение военных подразделений от охраны границ с 31 декабря 2005 года;
- создание новой национальной службы пограничной полиции (НСПП) в рамках Министерства внутренних дел как главного ведомства страны, принимающего на себя полномочия охраны национальных границ с 31 декабря 2005 года;
- создание национального координационного механизма управления пограничными службами, реализуемого службой пограничной полиции в сотрудничестве со всеми национальными ведомствами по организации пограничной службы в целях обеспечения сотрудничества, взаимодействия, координации действий, а также обмена информацией между этими ведомствами.

Субъекты и структура КУПС

Посредством создания Государственного комитета по делам управления пограничными службами (ГКУПС) осуществляется демократический контроль в рамках избранной стратегии. ГКУПС предусматривает, что государственный комиссар должен быть лицом независимым от любого органа или ведомства, причастного к работе пограничных служб. Государственный комиссар, назначаемый согласно статье 76 Конституции, должен производить следующие действия:

- предоставлять консультации парламенту и правительству по вопросам комплексного управления пограничными службами;
- контролировать соблюдение законов, имеющих отношение к законодательной методике по вопросам комплексного управления пограничными службами;
- быть связующим звеном и, при необходимости, выступать арбитром между министерствами и ведомствами в случаях возникновения конфликтов или разногласий в вопросах комплексного управления пограничными службами;

⁶ Национальная стратегия комплексного управления пограничными службами, принятая правительством Республики Македония на заседании от 22.12.2003.

- предоставлять рекомендации для усовершенствования комплексного управления пограничными службами;
- дважды в год предоставлять отчеты парламенту и премьер-министру о реализации стратегии комплексного управления пограничными службами.

Полномочия государственного комиссара предполагают информированность о том, как именно министерства и ведомства осуществляют управление пограничными службами. Особое внимание уделяется информированности относительно следующих вопросов:

- соответствие действий Конституции, законам, международным соглашениям и договорам, международным стандартам существующей практики;
- сотрудничество, обмен информацией и осуществление координации между правоохранительными органами и другими министерствами и ведомствами, работающими в сфере охраны границ;
- рассмотрение жалоб граждан по вопросам работы пограничных ведомств;
- действия и организационные мероприятия, проводимые министерствами и ведомствами, полномочия которых включают охрану границ, при проведении опросов бизнес – и местных сообществ относительно организации работы пограничных служб;
- стратегия работы с кадрами и условия службы в министерствах и ведомствах, связанных с деятельностью пограничных служб; определение сферы их полномочий.

Национальная служба пограничной полиции

Вновь созданная служба пограничной полиции (СПП), подконтрольная Бюро общественной безопасности при Министерстве внутренних дел, приняла на себя обязанности *сектора погранпунктов* при Министерстве внутренних дел в дополнение к тем, что были у армейской пограничной бригады. СПП отвечает за осуществление контроля и досмотр лиц на пропускных пунктах по всей границе страны, включая аэропорты и озера; за производство досмотра, направленного на обнаружение и предотвращение угроз национальной безопасности; за оказание «административной помощи» другим ведомствам, связанным с охраной границ.

Для обеспечения выполнения соответствующих сложных задач в рамках НСКУПС была предложена новая концепция действий. Интеграция – первый элемент концепции, предполагающий не только интеграцию СПП в управление пограничными службами, но и принятие ею центральной позиции в этой интеграции. Посредством национальной системы пограничного контроля и достаточного количества квалифицированного персонала она призвана обеспечить большую часть инфраструктуры и оказать помощь в интегрировании всех ведомств, связанных с охраной границ.

Предполагается внедрение принципа «осведомленности в обстановке», определяющего ту методику, на основе которой административные органы пограничных служб будут определять сроки и место при выполнении следующих видов деятельности:

- слежения за перемещениями, которые могут стать возможными попытками нелегального пересечения границы;
- обнаружения установленных целей;
- анализа прежде обнаруженных объектов;

Это также касается чрезвычайных происшествий, включая те, которые происходят в аэропортах.

Кроме того, будут работать открытые патрули по связям, цель которых – обеспечение постоянных и дружеских отношений с местными жителями. Основная задача

этих патрулей, находящихся под управлением специальных сотрудников по связям с местными громадами, – передавать в системы анализа и планирования данные о потребностях и интересах сообществ, проживающих на приграничных территориях. Они также обязаны оказывать консультации и поддержку местным сообществам, проживающим на пограничной территории.

Вопрос слежения и обмена информацией будет решаться посредством Национальной системы осуществления надзора за границами (НСОНГ), к которой будут иметь доступ и таможенное управление, и Министерство обороны. Данная система должна обеспечить своевременное и точное поступление информации и помощи оперативным планировщикам и управляющим относительно любых данных, необходимых им для принятия своевременных, аргументированных решений и для достижения эффективной координации работы. Она должна гарантировать, что командные и контрольные системы работают совместно или, по крайней мере, скоординировано.

Закон об охране государственных границ содержит новое положение, которое определяет роль и компетенции СПП⁷. В соответствии с положениями данного закона санкционированы следующие действия: охрана государственных границ; взаимодействие между государственными учреждениями, работающими в сфере организации работы пограничных служб; внутренние полномочия полиции и ее международное сотрудничество. Основная ответственность за охрану государственных границ возложена на Министерство внутренних дел, охрана осуществляется посредством СПП совместно с другими государственными учреждениями, обладающими полномочиями в управлении пограничными службами. Закон предусматривает, что охрана государственной границы включает в себя такие действия, как надзор за государственными границами и осуществление контроля на пропускных пограничных пунктах с целью обеспечения неприкосновенности государственной границы, выявления и предотвращения фактов незаконного пересечения границы, нелегальной миграции; защиты жизни и здоровья граждан, обеспечения личной безопасности и сохранности имущества и защита окружающей среды, а также для выявления и предотвращения иных явлений, опасных для общественного порядка, обеспечения верховенства закона и национальной безопасности.

Согласно данному закону Министерство внутренних дел осуществляет функцию охраны границ совместно с другими государственными структурами, ответственными за организацию работы пограничных служб: Министерством обороны, Министерством иностранных дел, Министерством финансов, Таможенным управлением, Министерством сельского, лесного и водного хозяйства, Министерством здравоохранения, Министерством транспорта и связи, а также Министерством экологии и физического планирования. Все вышеперечисленные ведомства обязаны эффективно сотрудничать по трем основным вопросам:

- обеспечение надзора за людьми, товарами и транспортными средствами, пересекающими границу;
- выявление и предотвращение деятельности организованной преступности;
- сбор и обмен информацией по организации работы пограничных служб⁸.

⁷ Закон об охране государственных границ // Правительств. вестн. Республики Македония. – 2006. – № 71.

⁸ Закон об охране государственных границ дает определения следующим понятиям: охрана государственной границы; полномочия относительно охраны государственных границ; организации, ответственные за охрану государственных границ; взаимодействие и координация действий; Национальный координационный центр управления пограничными службами; пограничная линия; пересечение государственной границы на пограничных пропускных пунктах; пограничный контроль; круг обязанностей полиции относительно государственной территории; сбор и использование личных данных; официальное разрешение на составление подзаконных актов (см.: Закон об охране государственных границ // Правительств. вестн. Республики Македония. – 2006. – № 71).

Процедура осуществления взаимодействия должна быть определена Меморандумом о взаимопонимании, подписанным заинтересованными организациями. Координационная функция будет осуществляться Национальным координационным центром управления пограничными службами.

Согласно данному закону СПП несет ответственность за принятие конкретных мер и реализацию действий, осуществляемых полицейскими властями на территории государства в отношении случаев незаконной миграции, незаконного пересечения границ и пребывания на территории страны, а также за выявление и искоренение международной преступности посредством осуществления надзора и контроля над людьми, товарами и транспортными средствами.

Международное сотрудничество полицейских структур в вопросах организации охраны государственных границ определяется как ряд действий, предпринимаемых представителями иностранных полицейских служб на территории Республики Македония, действий со стороны СПП на территории других государств, взаимодействие с органами безопасности и обмен служащими.

Национальный координационный центр управления пограничными службами (НКЦУПС)

Согласно стратегии, разработанной для КУПС, СПП является ответственной за организацию Национального координационного центра управления пограничными службами (НКЦУПС) и за осуществление деятельности этим центром. Через данный центр служба будет иметь возможность координировать свою собственную деятельность с деятельностью других ведомств, связанных с работой пограничных служб. СПП является главным ведомством по организации работы пограничных служб, но не обладает полномочиями осуществлять руководство другими ведомствами, связанными с работой пограничных служб. Она будет способствовать взаимодействию и координации действий посредством предоставления услуг и помощи тем учреждениям, которые частично основаны на принципе «административной поддержки». Закон об охране государственных границ определяет место НКЦУПС, его функции и задачи.

НКЦУПС состоит из координатора, его заместителя и представителей Министерства внутренних дел и Министерства финансов – Таможенного управления и Министерства сельского, лесного и водного хозяйства. Координатор и его заместитель назначаются правительством срок на 5 лет. Основными обязанностями НКЦУПС являются:

- координация деятельности государственных учреждений, чья сфера полномочий распространяется на вопросы управления пограничными службами;
- помощь в обмене информацией между государственными учреждениями, чья сфера полномочий распространяется на вопросы управления пограничными службами;
- способствование большей интеграции в процессе управления пограничными службами;
- способствование координации деятельности в выполнении совместных планов и процедур в чрезвычайных ситуациях;
- в соответствии с ратифицированными международными соглашениями координация деятельности по международному сотрудничеству в вопросах управления пограничными службами со стороны тех организаций, чья сфера полномочий распространяется на вопросы организации работы пограничных служб.

НКЦУПС был создан 10 апреля 2006 года. Он подотчетен правительству Республики Македония и обязан предоставлять отчеты о деятельности один раз в год.

Отдельные пограничные районы (ППР) и пограничный контроль (главный орган управления)

С целью обеспечения комплексного и индивидуального подхода к организации пограничного контроля и в силу того, что каждый из районов страны имеет особую специфику преступности, транзита и источников незаконной иммиграции, четыре отдельных района и четыре центра будут осуществлять контроль государственной границы. Каждый региональный центр отвечает за участок государственной границы в соответствии с тем, с какими государствами граничит (Греция, Болгария, Албания и Сербия). Патрулирование границ в пределах пограничного полицейского района будет осуществляться по местным пограничным полицейским зонам. Центрами этих зон, называемых пограничными полицейскими районами (ППР), будут региональные координационные центры⁹. Созданы и действуют четыре региональных пограничных полицейских центра (Греция – Юг, Болгария – Восток, Сербия – Север и Албания – Запад, Север, Албания – Запад).

Пограничный контроль определяется Законом об охране государственных границ как контроль над лицами, товарами и транспортными средствами. Ответственность за осуществление контроля и досмотр лиц, пересекающих государственную границу, лежит на СПП, но таможенное управление обладает преимущественным правом в случае контроля и досмотра товаров. СПП должна быть готова по требованию, поступившему с любого уровня, оказать поддержку таможенному управлению в выполнении национальной задачи способствования передвижению коммерческих грузов и торговле. Закон об охране государственных границ не имеет четкого разграничения полномочий национальной службы пограничной полиции и таможенного управления. Политические рамки полномочий СПП (ответственность за оперативное взаимодействие и взаимодействие в случаях чрезвычайных ситуаций и катаклизмов) и таможенного управления определены в рамках национальной стратегии управления пограничными службами, в то время как законодательные рамки определены Законом об охране государственных границ и Законом о таможенном управлении¹⁰. Согласно Закону о таможенном управлении, таможенное управление непосредственно отвечает за организацию и проведение таможенного досмотра и контроля грузов, а также за проведение следственных и разведывательных мероприятий, направленных на предотвращение, обнаружение и расследование таможенных и уголовных преступлений.

Несмотря на то, что порядок осуществления взаимодействия между двумя организациями определен Меморандумом о взаимопонимании, было замечено, что сотрудничество и взаимодействие не вошли в практику. Из-за того, что процедуры и порядок выполнения операций не до конца разработаны, а между организациями существует некая конкуренция в противовес отношениям сотрудничества, возможно, необходимо ввести дополнительные положения с целью разъяснения ситуации. Особый акцент был сделан на таком важном вопросе, как разница в уровне оплаты труда служащих пограничной полиции и таможенного управления.

⁹ Следственные и некоторые криминально-аналитические возможности службы пограничной полиции при оказании поддержки этой службе будут передаваться из отдела криминальной полиции в комитет общественной безопасности Министерства внутренних дел.

¹⁰ См.: Закон о таможенной администрации // Правительство. вестн. Республики Македония. – 2004. — № 46.

Пункты пересечения границы

Согласно Закону об охране государственных границ любые перемещения через государственные границы считаются пересечением границы. Закон определяет, что после вступления в силу Конвенции о применении шенгенских соглашений в Республике Македония и в силу того, что ее государственная граница не является внутренней границей, государственную границу можно переходить исключительно в официальных пропускных пограничных пунктах. Оценка недавней ситуации на пограничных пунктах свидетельствует в пользу необходимости тех срочных мер, которые призваны устранить организационные недочеты. К таким мерам относятся: организация взаимодействия и сотрудничества между пограничной полицией и таможенным управлением, определение приоритетности технического и иного обеспечения, а также категоризация национальных пропускных пограничных пунктов (региональных, социальных, местных)¹¹. К приоритетным направлениям проведения реформы относится программа CARDS 2006 (Программа помощи ЕС в реконструкции, развитии и стабилизации), а также целый ряд парных проектов (Словения в 2006 году являлась парным партнером Македонии), ориентированных на преодоление выявленных недостатков в рамках национальной стратегии реформирования полиции. Они предоставляют непосредственную помощь на разных уровнях: стратегическом, практическом и образовательном¹². Пропускные пограничные пункты считаются наиболее уязвимым местом в стратегии управления пограничными службами из-за существующей неясности в разграничении задач и дублировании действий разными субъектами осуществления пограничного контроля.

Незаконная миграция, контрабанда и торговля людьми

Незаконная иммиграция была признана проблемой, характерной не только для Македонии, но и для других стран данного региона. Но анализ количества и категорий нелегальных мигрантов на территории Македонии позволяет сделать вывод, что она в большей мере является транзитной страной, а не страной-источником или страной — пунктом конечного назначения. Большая часть незаконных мигрантов принадлежит к категориям неорганизованных мигрантов, частично организованных мигрантов и организованных мигрантов. Значительный процент незаконных мигрантов попадает из Республики Албания, в то время как незаконные мигранты из Румынии, Молдовы, Болгарии, Сербии и Черногории составляют меньший процент. Роль Министерства внутренних дел вообще и СПП в частности в деле предотвращения и раскрытия различного рода преступлений, например, торговли людьми или незаконной перевозке является жизненно важной и нуждается в усовершенствовании. НСУПС признает важность взаимодействия и укрепления сотрудничества между различными подразделениями и структурами Министерства внутренних дел. Усиление отдела криминальной полиции подразделениями по борьбе с торговлей людьми и незаконным

¹¹ В настоящее время существует 20 международных пропускных пограничных пунктов, 12 из которых осуществляют ветеринарный и фитосанитарный контроль.

¹² После вступления в силу Конвенции о применении шенгенских соглашений в Республике Македония внутренней границей считается общая граница с государствами, подписавшими Конвенцию. После вступления в силу Конвенции о применении шенгенских соглашений в Республике Македония внешней границей считается общая граница с государствами, не подписавшими Конвенцию (см.: Закон об охране государственных границ // Правительство. вестн. Республики Македония. – 2006. – № 71).

перевозом людей было предложено с целью систематизации поддержки деятельности криминальной полиции в деле обнаружения и предотвращения фактов торговли людьми. Следующим шагом в организации более эффективного обмена и обработки информации о нелегальной иммиграции стало присоединение отдела по борьбе с незаконной иммиграцией и организации убежища к службе пограничной полиции, а также прикрепление к ней следователя по делам торговли людьми и контрабандному перевозу людей¹³.

Согласованность и взаимодействие в сфере комплексного управления пограничными службами

Вопрос согласованности и взаимодействия в сфере комплексного управления пограничными службами является самым сложным вопросом наряду с четким разграничением полномочий всех исполнителей в рамках данной системы. Координация деятельности и установление сотрудничества между службой пограничной полиции и другими организациями, задействованными в управлении пограничными службами, – главная обязанность НКЦУПС. Координация деятельности и улучшение взаимодействия зависит от создания четких нормативных методик, а также соответствия всем необходимым стандартам и их соблюдения. Введение четко разработанных методик обеспечения взаимодействия и согласованности действий будет также способствовать недопущению дублирования полномочий. Закон о внутренних делах, Закон об охране государственных границ, Закон о пересечении государственной границы и передвижениях в пограничной зоне, Закон об организации и осуществлении деятельности органов государственного управления – основные нормативные акты, предоставляющие всем исполнителям, вовлеченным в процесс управления пограничными службами, необходимые методики построения отношений¹⁴. Согласно положениям законодательных актов министр внутренних дел имеет право создавать смешанные организации и рабочие органы с целью стимулирования и оказания помощи в деле гармонизации деятельности по вопросам осуществления контроля над перемещениями государственной границы, а также передвижениями и пребыванием в пограничной зоне. Министерство внутренних дел через Управление пограничной полиции (службу пограничной полиции) осуществляет функцию главного органа, управляющего пограничными службами, содействует укреплению сотрудничества и осуществлению эффективного контроля границ и пограничной зоны, способствуя выявлению и анализу нарушений границ и других правонарушений на границе, а также производит иные действия, предусмотренные законом. Меморандум о сотрудничестве является основным документом, определяющим роли и методы обеспечения сотрудничества между различными органами, связанными с управлением пограничными службами. Министерству внутренних дел следует организовать сотрудничество с другими органами разных уровней с целью разработки методики постоянного обмена информацией и оказания конструктивной поддержки. Законом об охране государственных границ предусмотрено, что по запросу одного из государственных органов (Ми-

¹³ Netkova B. Prevention of women trafficking and post-conflict peace building in Macedonia // Georgieva L. (ed.); Conflict Prevention: From the Idea towards Culture of Conflict prevention in Macedonia. – Skopje: Friedrich Ebert Stiftung, 2004. – P. 239 – 250.

¹⁴ Закон о пересечении государственной границы и передвижениях в пограничной зоне // Правительств. вестн. Республики Македония. – 1992. — № 36; 1993. — № 12; 1994. — № 11; 2004. — № 19. Закон об организации и осуществлении деятельности органов государственного управления // Правительств. вестн. Республики Македония. – 2000. — № 58; 2002. — № 44.

нистерства обороны, Министерства иностранных дел, Министерства финансов – Таможенного управления, Министерства сельского, лесного и водного хозяйства, Министерства здравоохранения, Министерства экологии и физического планирования, Министерства транспорта) орган, получивший запрос, обязан предоставить квалифицированную помощь в пределах своей компетенции.

Оказалось, что взаимодействие и сотрудничество в деле выполнения основных обязанностей на стратегическом уровне, например, межминистерское сотрудничество, являются более последовательными и успешными, чем сотрудничество местных подразделений на тактическом уровне. Существует мнение, что основные принципы стратегии комплексного управления пограничными службами наряду с воплощением национальной программы действий в рамках комплексного управления пограничными службами более сложно перевести с общего на тактический уровень, тем самым растягивая во времени процесс реформ и делая его менее эффективным. Также считается, что различия или даже несогласованность, существующая между разными исполнителями, относительно усовершенствования их возможностей осуществления реформ или исполнения их основных полномочий также отрицательно влияют на процесс организации взаимодействия и сотрудничества. Неравные технические возможности, разница в обеспеченности оборудованием и другими вспомогательными ресурсами, а также кадровые проблемы привели к сложившейся ситуации.

Как взаимодействие различных министерств по горизонтали, так и взаимодействие различных учреждений по вертикали являются важными для согласования практических аспектов управления пограничными службами. По-видимому, вследствие того, что подотчетность и контроль эффективности деятельности органами, связанными с управлением пограничными службами, все еще неэффективны, вопросы сотрудничества и согласования деятельности остаются нерешенными.

Заключение

Целью данного документа, в основе которого – концепция комплексного управления пограничными службами, является также и обоснование специфики внедрения этой концепции в Македонии. Данная точка зрения вытекает из понимания процесса реформ, которые начинались в 2001 году как один из этапов политики мирного строительства и стабилизации положения в Республике Македония после периода нестабильности. Далее процесс продолжался при поддержке Европейского Союза и других международных программ, призванных оказать помощь бывшей социалистической республике, особенно в сфере юстиции и внутренних дел. Достижением программы CARDS, проводившейся в 2001 – 2005 годах, стало содействие в разработке и проведении реформ полицейских сил вообще, внедрение и упрочение управления пограничной службой в частности. Региональный масштаб комплексного управления пограничными службами и двустороннего сотрудничества были представлены посредством Охридского процесса.

В случае Македонии оказалось, что проблема эффективности осуществления контроля и администрирования государственных границ является главным превентивным инструментом, необходимым для успешного выявления и блокирования основных источников нестабильности, а также важным моментом в преодолении сложных задач в сфере общественной безопасности. Организованная и трансграничная преступность, незаконная миграция, торговля людьми, контрабанда оружия и наркотиков стали главной угрозой общественной безопасности. Повышение эффективности управления пограничными службами в дополнение к применению европейских стандартов и передового опыта сможет увеличить возможности главного механизма, на-

правленного на предотвращение все увеличивающегося числа невоенных угроз. Первоначальные попытки продвижения в сторону стандартов Европейского Союза и существующего передового опыта привели к перемещению обязанностей по охране границ от армии (армейская пограничная бригада) к службе пограничной полиции. Данный процесс может стать успешным только при условии проведения одновременных и конструктивных реформ полицейской системы, которые, в первую очередь, должны проводиться в соответствии с правилом осуществления реформы, ее содержания и целей, а также при значительной политической и профессиональной поддержке.

Служба пограничной полиции была создана как составная часть Министерства внутренних дел – Бюро общественной безопасности. Ее непосредственной задачей стала охрана границ, которая прежде принадлежала армии. Стратегия реформы полицейской системы определила основные обязанности СПП, ее организационную структуру и основные функции. В качестве производной от этого документа НКЦУПС представила модель управления пограничными службами, основанную на обширной структуре исполнителей, которые координируют свою деятельность посредством СПП – НКЦУПС.

Стало ясно, что для эффективной реализации управления пограничными службами и Программы действий по осуществлению такого управления необходимо решение ряда задач, как-то:

- концептуализация и обеспечение нормативной поддержки модели, определяющей национальные приоритеты и особенности;
- законодательная поддержка, разработка организационных вопросов, определяющих реорганизацию и новую структуру Министерства внутренних дел;
- эффективная отчетность, механизмы осуществления контроля (горизонтального и вертикального);
- создание профессиональной и эффективной службы пограничной полиции в рамках Министерства внутренних дел;
- внедрение эффективных механизмов сотрудничества и взаимодействия между различными исполнителями в сфере организации управления пограничными службами с целью недопущения дублирования действий;
- действенное сотрудничество на региональном и международном уровне;
- подготовка и постоянное обучение персонала;
- техническая поддержка, обеспечение оборудованием;
- политическая и профессиональная поддержка хода реформ.

Окончательное заключение о достижениях и перспективах внедрения управления пограничными службами на основе реализации НКЦУПС и Программы действий может быть следующим: насколько долго будут находиться в процессе рассмотрения концептуальные и нормативные вопросы, настолько долго новый Закон о полиции будет самой болезненной проблемой. Это происходит не из-за дезориентирующих профессиональных стандартов, так как если на рассмотрении находятся вопросы безопасности границ, то Шенгенский каталог и передовая практика ЕС являются основой для подготовки решений. В большей степени это вопрос конкуренции политических интересов и влияний, оказываемых на ход реформ, что является самым непосредственным препятствием проведению реформ полицейской системы и эффективному внедрению управления пограничными службами. Введение эффективного контроля и отчетности полиции и пограничных служб при одновременном усилении роли парламента и его комитетов в вопросе осуществления гражданского и демократического контроля может стать конструктивным мотивационным механизмом осуществления реформ и воплощения Программы действий. И в конечном счете, демокра-

тичность полицейской системы и уважение прав человека должны стать основными принципами этих реформ. Подобный подход предполагает, что реформы – это не односторонний процесс сверху вниз, а напротив, выводы, сделанные в процессе реформ, должны получить оценку и на местном уровне тоже. Передовой опыт, а именно уменьшение количества правонарушений на границах, совершаемых вследствие различной преступной деятельности, и эффективное осуществление охраны границ, также предполагает усиление восприятия как личной, так и общественной безопасности. Главной целью этих реформ является обеспечение не только более безопасных границ, но и более безопасного общества.

Литература

1. Hill A: Towards a Rationality of Democratic Border Management. – http://www.dcaf.ch/docs/borders_security_gov/03_paper_Hills.pdf.
2. Hill A: Border Control Services and Security Sector Reforms. – DCAF–WPS. – July, 2002. – No. 37.
3. Netkova B. Prevention of women trafficking and post-conflict peace building in Macedonia / Georgieva L. (Ed)/ Conflict Prevention: From the Idea towards Culture of Conflict prevention in Macedonia. Skopje, 2004. – P. 239– 250.
4. Niemenkavi A. EU/Schengen Requirements for National Border Security System. – DCAF–WPS. – March, 2002. – No 8.
5. Vankovska B. Security Sector Reform in Macedonia // Trapans J. and Fluri P. (Eds). Defence and Security Sector Governance and Reforms in SEE: Insights and Perspectives. – Vol.II. – P. 21–35.
6. Документ о дальнейших действиях // Материалы Охридской регион. конф. по вопросу организации руководства охраной границ. – 22–23.06. 2003.
7. EU Schengen Requirements for National Border Security System; Arto Niemenkari.

Избранные законы, правила, инструкции

1. Закон о внутренних делах // Правительств. вестн. Республики Македония. – 1995. — № 19; 1997. — № 55; 2002. — № 38; 2003. — № 33; 2004. — № 19.
2. Закон о внесении изменений в Закон о внутренних делах // Правительств. вестн. Республики Македония. – 2004. — № 19.
3. Закон о внесении изменений в Закон о пересечении государственной границы и перемещениях в пограничной зоне // Правительств. вестн. Республики Македония. – 2004. — № 19.
4. Правила осуществления деятельности Министерством внутренних дел // Правительств. вестн. Республики Македония. – 1998. — № 12; 2003. — № 15.
5. Закон о пересечении государственной границы и передвижениях в пограничной зоне. – Правительств. вестн. Республики Македония // 1992. — № 36; 1992. — № 66; 1993. — № 12; 1993. — № 15; 1993. — № 31; 1994. — № 11; 2004. — № 19.
6. Правила выявления и разрешения пограничных инцидентов и других правонарушений на государственной границе // Правительств. вестн. Республики Македония. – 1992. — № 78.
7. Правила осуществления контроля и пересечения государственной границы, перемещения и пребывания в пунктах пересечения границ и ведения документации // Правительств. вестн. Республики Македония. – 1992. — № 74.
8. Правила о территории и оборудовании, входящих в состав пунктов пересечения границ // Правительств. вестн. Республики Македония. – 1992. — № 69; 1997. — № 9.

9. Правила о режиме перемещения, пребывания, поселения, осуществления охоты и рыбной ловли на территории пограничной зоны // Правительств. вестн. Республики Македония. – 1992. — № 78.
10. Правила о пограничных знаках в сухопутной пограничной зоне // Правительств. вестн. Республики Македония. – 1995. — № 26.
11. Закон о таможенном управлении // Правительств. вестн. Республики Македония. – 2004. — № 46.
12. Закон о безопасности продуктов питания, продукции и материалов, контактирующих с продуктами питания // Правительств. вестн. Республики Македония. – 2002. — № 54.
13. Закон о защите и обеспечении безопасности ионизирующего излучения // Правительств. вестн. Республики Македония – 2002. — № 48. Закон о защите населения от инфекционных заболеваний // Правительств. вестн. Республики Македония. – 2004. — № 66.
14. Закон о прекурсорах // Правительств. вестн. Республики Македония. – 2004. — № 37.
15. Закон о транспортировке опасных материалов // Правительств. вестн. СФРЮ. – 1990. — № 27; 1990. — № 45; Правительств. вестн. Республики Македония. – 1993. — № 12; 1993. — № 31.
16. Закон о торговле ядовитыми веществами // Правительств. вестн. СФРЮ. – 1991. — № 13.
17. Закон о стратегическом и городском планировании // Правительств. вестн. Республики Македония. – 1996. — № 4; 1997. — № 28; 1999. — № 18; 2001. — № 53; 2002. — № 45.
18. Меморандум о сотрудничестве между таможенным управлением и пограничной полицией от 18.11.2004.

РАЗДЕЛ Б

РЕФОРМИРОВАНИЕ ПОЛИЦЕЙСКИХ СЛУЖБ В ЗАПАДНОБАЛКАНСКИХ СТРАНАХ

АНАЛИЗ ПРОЦЕССА РЕФОРМИРОВАНИЯ ПОЛИЦЕЙСКИХ СЛУЖБ В ЗАПАДНОБАЛКАНСКИХ СТРАНАХ

Бранка Бакич¹,

*сотрудник Департамента правоохранительной деятельности,
миссия ОБСЕ в Сербии (Белград, Республика Сербия)*

Для того чтобы оценить достижения в области реформирования сектора безопасности (РСБ) и, в частности, процессов реформирования полицейских служб в западнобалканских странах, необходимо проанализировать некоторые характеристики, являющиеся основополагающими в столь сложном процессе проведения реформ. Во-первых, необходимо учитывать условия, в которых проходит процесс реформирования правоохранительных органов в этих странах, начиная с конца 90-х годов прошлого столетия. В отличие от стран Центральной и Восточной Европы западнобалканские страны, а именно: Хорватия, Босния и Герцеговина, Сербия, Черногория, Албания и бывшая Республика Македония (далее по тексту – Македония) — в конце XX века пребывали в состоянии войны, межэтнических конфликтов и внутривнутриполитической нестабильности.

Вслед за подписанием мирных соглашений в Дейтоне — Париже и Эрдуте Европейский Союз (ЕС) разработал новые подходы к решению политических проблем в данном регионе. Характеристика новых подходов отражена в самом названии документа «Процесс стабилизации и объединения» (SAP), который определяет пути развития и интеграции стран Западных Балкан (ЗБ) в европейское сообщество на основе европейского партнерства. ЕС заявляет, что стабилизация политической ситуации и сектора безопасности в западнобалканских странах является непременным условием для решения проблем стран данного региона и предоставляет им возможность интеграции в европейские структуры. Реформирование сектора безопасности, и в частности правоохранительных структур, жизненно необходимо для всего процесса стабилизации, что приведет к созданию условий для экономического и политического развития стран в данном регионе.

Европейская и евроатлантическая интеграция – одна из стратегических целей развития стран Западных Балкан. Процесс евроатлантической интеграции затронул все западнобалканские страны: они стали участницами Программы НАТО *Партнерство ради мира* (PfP) уже к концу 2006 года, а также продвинулись (в той или иной степени) в переговорном процессе по поводу своего вступления в Евросоюз (например, переговоры ЕС с Сербией были приостановлены, поскольку Сербия отказывается плодотворно сотрудничать с Международным трибуналом по бывшей Югославии).

Вне зависимости от взаимоотношений стран региона с ЕС на сегодняшний день,

¹ Автор являлась сотрудницей Департамента по анализу работы правоохранительных органов Миссии ОБСЕ в Сербии, но взгляды, отраженные в данном материале, могут не всегда совпадать с позицией ОБСЕ.

программа европейского партнерства, которая была предложена западнобалканским странам, остается главной движущей силой в процессе реформирования общества, и вопросы реформирования полицейских служб в данном контексте трудно переоценить. Например, в случае с Боснией и Герцеговиной «проблемы реформирования полицейских служб остаются последним камнем преткновения в процессе вступления страны в европейское сообщество, который длится уже много лет. ЕС четко заявил, что проведение данной реформы – основополагающее условие для продолжения переговоров по программе стабилизации и объединению (SAA)»². Процессы реформирования правоохранительных органов важны не только с точки зрения внесения изменений в их структурную организацию и законодательную базу. Значимо и то, что реформы будут основываться на соблюдении европейских ценностей, таких как права человека, верховенство права, демократия и ответственность органов власти перед сообществом.

В последующих статьях, которые анализируют процессы реформирования полицейских служб в каждой отдельной стране Западных Балкан, представлены детальные результаты, достигнутые в области реформирования правоохранительных органов и пограничных служб. Но главный вопрос заключается в анализе общих проблем, связанных с несоблюдением политики ЕС, т. е. несоответствий Программе ЕС по стабилизации и объединению.

Общей проблемой для всех стран региона в области реформирования полицейских служб является то, что данные службы должны, в конечном итоге, стать органами государственной власти. Яркий пример в данном случае – Албания. Полиция в этой стране стала органом государственной власти только в 1998 году – всего лишь десять лет тому назад. Органы правопорядка во многих странах региона, например, в Черногории и Сербии, в основном представляли собой наемные армии, которые находились на службе у правящих режимов власти. Важным моментом в процессе реформирования полицейских служб стало осознание того, что они должны быть органами государственной власти, подотчетными гражданскому сообществу, и работать с ним в тесном сотрудничестве.

Ярким примером сотрудничества с местными громадами может стать идея создания участковой полиции. Стратегия участковой полиции была разработана и осуществлена в Албании, Македонии и Хорватии. Черногория и Сербия также формально заявили, что формирование участковой полиции является одним из приоритетов реформирования их правоохранительных органов. Хорватия разработала одну из самых эффективных моделей участковой полиции среди стран Западных Балкан, которая была признана Советом участковой полиции под председательством Хорватии в Ассоциации начальников полиции стран Юго-Восточной Европы (SEPCEA)³.

Организация деятельности полицейских служб – еще один общий вопрос реформирования правоохранительных органов для стран региона. Характерной чертой процесса реформирования является принятие законов или поправок к законам о деятельности полицейских служб, которые номинально разграничивают сферу деятельности полицейских служб и министерств внутренних дел. Например, проект нового Закона о деятельности полиции в Албании, который уже готов к утверждению. Согласно этому закону, полицейский директорат получит более широкие полномочия и независимость. Такой подход в результате приведет к уменьшению политического влияния на деятельность полицейских служб, которые станут политически независимыми органами власти.

² Ahić J. Bosnia's Security Sector Reform // Reconstruction of BH Police. – Geneva: The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2007. – P. 8.

³ Ассоциация начальников полиции стран Юго-Восточной Европы (SEPCEA) имеет 4 Совета – Совет по борьбе с организованной преступностью, Совет участковой полиции, Совет по вопросам повышения квалификации полицейских и Совет по вопросам законодательства. – <http://www.sepca-bg.org/>. – 09.01.07.

Кроме того, к принятию готовится новый закон о деятельности полицейских служб в Македонии. Согласно этому закону будет осуществлен процесс децентрализации деятельности полиции в государстве. Вопросы децентрализации и разгосударствления являются основополагающими в процессе реформирования правоохранительных органов во всех западнобалканских странах. Единственное исключение составляют Босния и Герцеговина ввиду своеобразия их государственного устройства. «Два субъекта (Федерация Боснии и Герцеговины и Республика Сербия) имеют собственные полицейские службы, которые подчиняются соответствующим министерствам внутренних дел. Руководство полицейскими службами внутри Федерации осуществляется внутри кантонов, каждый из которых имеет собственное Министерство внутренних дел»⁴. Отдельно имеется независимая полицейская служба в районе Берко. В случае с Боснией и Герцеговиной речь идет именно о централизации деятельности полицейских служб как одном из главных условий продолжения переговоров в рамках проекта стабилизации и объединения (SAP).

Говоря о проблемах организации деятельности соответствующих полицейских служб, нельзя не отметить тот факт, что их количество в разных западнобалканских странах сильно различается. Наибольшее количество служб наблюдается в Боснии и Герцеговине – 15 ведомств (что, конечно, связано со сложной и в своем роде уникальной государственной структурой власти), затем идет Албания, где, помимо государственной полиции, существуют дополнительные правоохранительные органы, такие как природоохранная полиция, строительная полиция, муниципальная и местная полиция и т. д. В других странах имеется централизованная национальная полицейская служба, существующая в виде Полицейского Директората.

Централизованные полицейские службы, как, например, в Черногории, Хорватии и Сербии, подчиняются соответствующим министерствам. А вот в Албании, где существует несколько полицейских служб, руководство их деятельностью осуществляют несколько различных министерств, которые являются подотчетными Совету Министров. Единого координирующего органа, отвечающего за все правоохранительные органы в Албании, не наблюдается. В Боснии и Герцеговине «Федеративное Министерство внутренних дел координирует работу некоторых полицейских служб, занимающихся вопросами внутри-субъектных отношений и отношений внутри кантонов (в первую очередь, решаются задачи противодействия терроризму и организованной преступности, защиты политических лидеров и других государственных лиц, а также задачи по охране дипломатических представительств зарубежных стран)»⁵.

В ряде стран были учреждены советы по вопросам национальной безопасности. Однако, в разных государствах их сфера деятельности отличается. Так, например, в Хорватии Совет национальной безопасности, который возглавляет Президент, занимается вопросами координации работы разведывательных служб, подотчетных как Президенту, так и правительству⁶. Совет по вопросам национальной безопасности Албании – совещательный орган, находящийся в подчинении у главы государства. Несмотря на то, что он является конституционным органом власти, его деятельность не регламентируется никакими законодательными актами⁷. В Сербии Национальный

⁴ Ahić J. Bosnia's Security Sector Reform // Reconstruction of BH Police. – Geneva: The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2007. – P. 8.

⁵ Там же. – С. 3.

⁶ Staničić M. Security Sector Reform in Croatia. – Geneva: The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2007. – P. 16.

⁷ Hroni S. Albanian State Police. – Geneva: The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2007. – P. 10.

Совет по безопасности был утвержден. Тем не менее остается открытым вопрос, кто его должен возглавить.

В отношении вопросов разработки стратегических документов, которые регламентировали бы процессы реформирования правоохранительных органов, следует отметить, что большинство стран Западных Балкан действительно подготовили проекты таких законов – в Черногории и Сербии они получили название Документов стратегического развития. Документы стратегического развития Сербии нуждаются в корректировке и внесении соответствующих изменений. Македония и Албания разработали Стратегии реформирования полицейских служб, а в Хорватии разработан Проект развития Министерства внутренних дел на 2004 – 2007 годы. Албания также разрабатывает 10-летний план стратегического развития полицейских служб.

Среди стран региона, которые еще не разработали Национальную стратегию по вопросам безопасности, остаются Босния и Герцеговина (отдельные субъекты внутри данного государства имеют собственные стратегии, но они не закреплены на общегосударственном уровне), Черногория и Сербия. В решении проблем стратегического развития сектора безопасности важную роль играют вопросы организации деятельности пограничных служб (ОПС), которые соотносятся с Программой стабилизации, объединения и европейского партнерства. Некоторые западнобалканские страны уже разработали проекты документов, регламентирующих деятельность участковой полиции, полицейских органов по борьбе с организованной преступностью и незаконным оборотом наркотиков.

Как уже указывалось выше, основной целью реформирования полицейских служб является обеспечение их подотчетности обществу. Что касается вопросов подотчетности деятельности полицейских органов исполнительной ветви власти, то все они подотчетны соответствующим министерствам внутренних дел или другим министерствам правительства, в случае если в данных странах имеются особые правоохранительные структуры. Законодательная ветвь власти представлена в парламентах всех западнобалканских стран соответствующими комитетами, которые осуществляют внешний контроль над деятельностью полицейских служб. Как правило, исполнительные органы ежегодно отчитываются перед соответствующими парламентскими комитетами о своей работе.

Отличия все же наблюдаются в составе экспертов, которые работают независимо от парламентских комитетов разных стран, в их функции входит осуществление контроля над деятельностью полицейских служб. Экспертные советы имеются только в комитетах Хорватии, Боснии и Герцеговины. В большинстве же стран члены парламентских комитетов являются и членами экспертных советов, однако уровень их профессиональной компетентности в этом качестве все же оставляет желать лучшего.

Исключением можно считать Черногорию, которая в 2005 году создала независимый орган контроля над деятельностью полицейских служб, получивший название Совет гражданского контроля над деятельностью полицейских служб. Тем не менее «Совет на практике является полунезависимым органом. Он состоит из пяти членов трех организаций, частично принадлежащих к институтам гражданского общества [...], университета Черногории и неправительственной организации по защите гражданских прав. Еще со времен правления Тито правительство постоянно контролировало деятельность первых четырех членов Совета, а представитель так называемой неправительственной организации по защите гражданских прав на самом деле представлял формально существующую организацию, которая была основана правящим режимом специально для подобных целей»⁸. Таким образом, создание эффективного контроля

⁸ Gajić N. Police Reform in the Republic of Montenegro // Geneva: The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2007. – P. 24.

над деятельностью полицейских служб во всех западнобалканских странах – все еще нерешенная проблема.

Помимо осуществления внешнего контроля над деятельностью полицейских служб важную роль играет и внутренний контроль, предметом которого является применение полицией своих полномочий в соответствии с законодательством и на основе разработанных профессиональных стандартов, таких как Кодекс поведения и Кодекс этики. Существуют различные модели осуществления внутреннего контроля, например, отделы внутренней безопасности полиции в Сербии, Албании и Черногории и отделы по соблюдению профессиональных стандартов деятельности полиции, имеющиеся в каждом субъекте местного самоуправления в Боснии и Герцеговине. Помимо этого, вопросами законности деятельности полицейских служб занимается и судебная ветвь власти. Кстати, в связи с этим еще очень многое придется сделать для улучшения контроля. Судебные инстанции, рассматривая жалобы граждан на действия полицейских органов, способны вернуть доверие общества к деятельности полиции.

Необходимо также заметить, что все западнобалканские страны, за исключением Сербии, учредили институт омбудсмана. Парламент Сербии принял Закон об уполномоченном по правам человека еще в 2005 году. Однако парламент не смог до сих пор назначить такого омбудсмана, несмотря на то, что срок его назначения уже давно истек. В Хорватии, Албании, Боснии и Герцеговине уполномоченные по правам человека имеют возможность получать и рассматривать жалобы граждан на действия полицейских служб. Например, в Албании «в ходе судебных разбирательств омбудсмен имеет право проводить независимое расследование незаконных действий полиции даже на основании данных, полученных из средств массовой информации»⁹, что, безусловно, является положительным моментом.

Важным позитивным шагом в процессе установления отчетности государственных структур перед обществом и средствами массовой информации стало принятие Закона о свободном доступе к информации в западнобалканских странах. Право на получение информации в большинстве стран региона предоставляется по решению судебных инстанций, в то время как в Сербии вопросы предоставления информации регламентируются на основании решений правительства. Таким образом, Сербии еще придется найти демократические механизмы в вопросах доступа к информации о деятельности полицейских служб. В Черногории принят закон, согласно которому «доступ к информации является достаточно ограниченным. Гражданам приходится давать объяснения, для чего и с какой целью они хотят получить ту или иную информацию, в то время как институты власти не утруждают себя объяснениями, почему та или иная информация является засекреченной»¹⁰.

Что касается вопросов освещения деятельности полицейских служб в средствах массовой информации, то ситуация в Боснии и Герцеговине оценивается как достаточно приемлемая. Однако в других странах региона существует ряд проблем. Отмечается, что средства массовой информации в основном готовы поместить любой сенсационный материал в таблоидных изданиях вместо того, чтобы давать экспертную оценку происходящим событиям. Важные вопросы деятельности полицейских служб не находят отражения в газетных публикациях, а журналисты не отличаются высоким уровнем профессиональных знаний по данному вопросу.

Ситуация во всех западнобалканских странах в отношении деятельности поли-

⁹ Hroni S. Albanian State Police. – Geneva: The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2007. – P. 6.

¹⁰ Gajić N. Police Reform in the Republic of Montenegro // Geneva: The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2007. – P. 24.

цейских служб характеризуется отсутствием серьезного изучения проблем, связанных с гражданским контролем, исследования которых проведены только в Албании, Боснии и Герцеговине. Так, например, в Боснии и Герцеговине проводились десятки опросов общественного мнения касательно отношения граждан к деятельности полиции и органов безопасности. Тем не менее в целом проблемы анализа ситуации в секторе полицейских служб и их подотчетности гражданскому сообществу остаются, как правило, нерешенными во всех странах региона.

Что касается прозрачности деятельности полицейских служб, необходимо отметить, что полиция практически всех западнобалканских стран обязана предоставлять информацию о своей работе народным избранникам. Доступ к информации о деятельности полицейских служб регулируется законами о секретной информации и/или положениями Конституции каждой страны.

В отношении прозрачности и доступа к информации, касающейся вопросов организации и персонального состава различных полицейских служб и органов, необходимо отметить, что Хорватия представляет собой исключение из правил. В этой стране «информация в отношении организации и персонального состава полицейских служб является государственной тайной на основании Закона о защите секретных данных. Данная информация не может стать достоянием гласности, и доступ к ней имеет лишь ограниченный круг лиц»¹¹.

В вопросах доступа к информации относительно финансирования деятельности полицейских служб необходимо сказать, что все страны демонстрируют достаточную степень открытости. Однако в ряде случаев разобраться в статьях расходов и доходов не представляется возможным. Бюджеты полицейских служб практически во всех странах региона характеризуются отсутствием детализации в использовании денежных средств.

Интересным представляется вопрос планирования бюджетных расходов в сфере организации деятельности полицейских служб, который не был включен в опросник. Ситуация в западнобалканских странах наиболее характерно проявляется в Черногории и Сербии. Можно сказать, что вопросы планирования финансовой деятельности полицейских служб, с одной стороны, являются приоритетом централизованной власти, а с другой стороны, не отражают реальных потребностей данной сферы сектора безопасности. С учетом того, что подобная ситуация характерна для всех западнобалканских стран, можно предположить, что создание Верховного ревизионного управления станет одной из предпосылок для открытости в деятельности полицейских служб, которые являются жизненно важной частью всего административного механизма государственной власти.

Интегрированная организация деятельности пограничных служб в западнобалканских странах

Вопросы демилитаризации пограничных войск в западнобалканских странах необходимо рассматривать в связи с общими проблемами РСБ и возможностью присоединения этих стран к ЕС. И в связи с этим вопросы охраны границ государств рассматриваются не столько с точки зрения оборонной политики, сколько в качестве вопросов внутренних дел государств региона. Речь идет о передаче полномочий по охране национальных границ, которыми сейчас наделены Вооруженные силы, полицейс-

¹¹ Staničić M. Security Sector Reform in Croatia. – Geneva: The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2007. – P. 15.

ким службам, что повлечет за собой создание специальной полицейской пограничной службы. Но не менее важным является установление самих границ между странами бывшей Югославии.

Процессы демилитаризации требуют решимости и зависят не только от стран Западнобалканского региона, но и от всего международного сообщества, учитывая тот факт, что в начале 2003 года «по инициативе НАТО такие организации, как ЕС, НАТО, ОБСЕ и Пакт о стабильности и развитии совместно разработали практические подходы к вопросам организации деятельности пограничных служб в западнобалканских странах»¹². Заинтересованность международного сообщества в решении проблем организации деятельности пограничных служб в западнобалканских странах легко понять – именно через эти государства пролегает так называемый «Балканский маршрут», по которому осуществляется нелегальная перевозка оружия, наркотиков, людей, а наемники из Ближнего Востока и Средней Азии попадают в Европу, что, безусловно, представляет угрозу для стран ЕС. «Балканский маршрут» также притягателен для ряда террористических организаций. В качестве примера достаточно сказать, что единственный подозреваемый по делу о террористических актах в Мадриде 11 марта 2004 года был задержан в Сербии, находясь в вагоне одного из поездов. Подозреваемый направлялся на Ближний Восток.

По инициативе международного сообщества был разработан Охридский проект по пограничной безопасности, определивший договор всех страны и заинтересованных международных организаций о проведении конференции по проблемам деятельности пограничных служб, которая состоялась в мае 2003 года. Цель Охридского проекта заключается в разработке стратегии организации деятельности пограничных служб (ОПС) в западнобалканских странах. Необходимо достичь разумного баланса между открытостью границ и их безопасностью: открытость подразумевает ведение торговли, свободного перемещения туристов и других законных перемещений граждан, а контроль безопасности границ должен быть нацелен на предотвращение незаконной иммиграции, криминальных действий и террористических угроз¹³.

В столь сложном политическом регионе, как Западные Балканы, демилитаризация государственных границ и организация деятельности пограничных служб в соответствии со стандартами ЕС и шенгенских соглашений¹⁴ являются важными задачами, особенно с учетом того, что в ряде западнобалканских стран законодательная база, регламентирующая деятельность пограничных служб, все еще оставляет желать лучшего (например, в Сербии действующий закон о государственной границе был принят еще в 1979 году). Достичь положительных результатов в данном вопросе (демилитаризация и организация эффективной деятельности пограничных служб) возможно лишь при условии соблюдения положений Программы европейского партнерства.

Разработка и принятие стратегических планов по вопросам организации деятельности пограничных служб, а также планов практических действий по данному вопросу с успехом осуществляются в Албании, Македонии, Хорватии, Черногории и Сербии. В Боснии и Герцеговине сейчас идет работа по созданию концепции деятельности пограничных служб. Следует отметить, что это единственная страна региона, которая не имеет совместных границ с государствами — членами ЕС. Большинство западнобалканских стран уже завершили процесс демилитаризации своих границ.

¹² http://www.nato.int/docu/conf/2003/030522_ohrid/c030522a.htm.

¹³ <http://www.feio.sv.gov.yu/code/navigate.php?Id=173>.

¹⁴ В июне 1990 года была подписана Конвенция шенгенских соглашений. Согласно данной Конвенции устанавливается свободное перемещение граждан и свободное перемещение товаров через границы стран Европы без таможенной и пограничной проверки.

Основной чертой организации деятельности пограничных служб во всех западнобалканских странах является централизация управления. Даже в Боснии и Герцеговине существует централизованный орган – государственная пограничная служба. Несмотря на то, что различные пограничные службы субъектов Боснии и Герцеговины не подотчетны структурам центральных органов государственного управления, свою деятельность они осуществляют на основе межсубъектного сотрудничества. В большинстве других стран региона государственные пограничные службы являются подотчетными структурами государственного полицейского директората.

Вопросы организации деятельности пограничных служб связаны с налаживанием сотрудничества между четырьмя основными структурами – пограничной полицией, таможенной службой, ветеринарной службой и фитосанитарной инспекцией. Помимо этого необходимо, чтобы пограничные службы осуществляли свою работу в тесной взаимосвязи с деятельностью военного сектора и других государственных органов власти. Координация всех структур весьма важна, особенно если учесть, что разные государственные структуры осуществляют деятельность, регламентирующуюся разными министерствами. В Хорватии и Сербии, например, созданы межминистерские рабочие группы, которые занимаются вопросами сотрудничества и координации работы в сфере сектора безопасности.

В Македонии вопросами координации работы пограничных служб занимается специальный Государственный комитет по вопросам организации деятельности пограничных служб (ГКПС), контроль над работой которого осуществляют представители гражданского общества, и это одна из стратегических задач ОПС. В данном комитете государственный комиссар является представителем независимого органа или организации, которая занимается изучением деятельности пограничных служб¹⁵. Согласно стратегии организации деятельности пограничных служб государства полицейская пограничная служба несет ответственность за осуществление деятельности национального координационного центра пограничных служб (НКЦПС). Служба пограничной полиции, входящая в НКЦПС, имеет полномочия на осуществление своей деятельности, взаимодействуя с другими пограничными службами¹⁶.

Принимая во внимание важность геополитического расположения западнобалканских стран, а также тот факт, что страны данного региона расположены на пересечении транснациональных маршрутов движения представителей организованной преступности, усиление роли деятельности пограничных служб в регионе, безусловно, играет важную роль в процессе борьбы с организованной преступностью в Европе. В этом отношении пограничные службы должны работать слаженно и эффективно. Проблемы, связанные с организацией деятельности пограничных служб в регионе, могут быть решены, если будут соблюдены условия принятия соответствующих законов и положений, осуществлены совместные программы по проведению учений пограничных войск, пройдет реформирование структуры пограничных служб, что, конечно же, может быть достигнуто лишь некоторое время спустя.

Тем не менее, несмотря на то, что вопросы организации деятельности пограничных служб в западнобалканских странах являются приоритетными в сфере реформирования сектора безопасности в ближайшей и среднесрочной перспективе, нельзя забывать и о стратегических долгосрочных целях. В отчете по Черногории отмечается, что «пограничные службы во всех западнобалканских странах должны максималь-

¹⁵ Georgieva L. SSR in Macedonia: Border Security between Challenges and Expectations. – Geneva The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2007. – P. 21.

¹⁶ Там же. – С. 24

но использовать все свои ресурсы и осуществлять сотрудничество. Выполняя требования ЕС и соблюдая шенгенские соглашения, нельзя ни в коем случае перегибать палку в отношении организации деятельности пограничных служб. Иначе мы придем к ситуации, в которой не избежать значительного сокращения штатов в пограничных службах и уменьшения инфраструктуры данных служб, как только страны Балканского полуострова войдут в Шенгенскую зону»¹⁷.

В заключение необходимо отметить, что реформирование полицейских служб в западнобалканских странах является очень сложной задачей, поскольку данный процесс требует внесения изменений в структуру всего сектора безопасности. Но, что более важно, в настоящий момент пересматривается вся система ценностей стран описываемого региона, которые поставили своей целью завершить интеграцию в европейское и евроатлантическое сообщество. И в связи с этим возникает проблема того, что различные международные органы и организации могут оказывать свое влияние на ту или иную страну региона. Тем не менее цели и приоритеты международных организаций должны, в первую очередь, соотноситься с реалиями жизни конкретного государства. Как говорится в отчете по Албании, «внутренние интересы страны, ее система ценностей и потребностей практически не учитываются в процессе определения стратегии реформирования полицейских служб. Они принимаются во внимание только тогда, когда международные эксперты в своих докладах и заявлениях настаивают на этом»¹⁸. Вопросы демократического преобразования полицейских служб в западнобалканских странах связаны не только с внесением изменений в законодательную базу, разработкой стратегии реформирования и определением механизмов подотчетности, но и с выработкой принципиально новых стандартов деятельности полицейских служб в государствах региона.

¹⁷ Gajić N. Police Reform in the Republic of Montenegro // Geneva: The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2007. – P. 33.

¹⁸ Hroni S. Albanian State Police. – Geneva: The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2007. – P. 15.

РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ АЛБАНИЯ

Сотирак Хрони,

*главный директор Института демократии и примирения
(Тирана, Республика Албания)*

Настоящее исследование освещает вопросы деятельности правоохранительных органов, точнее, функционирование полиции в Республике Албания. Следует отметить, что эта тема была названа в числе наиболее важных и представителями органов управления правоохранительными службами, которые высказывались по вопросам руководства полицейской службой и механизмов принятия решений. Еще один важный аспект данного исследования связан с тем, что правоохранительные органы, государственная полиция и другие службы находятся в процессе постоянных структурных и иных изменений в период, когда страна идет по пути согласования своего законодательства и практики работы в связи с процессом интеграции в Европейский Союз (ЕС).

Задачами данного исследования являются:

- 1) описание характера и действенности мер, связанных с регулированием деятельности и законодательного контроля полицейских служб в отобранных странах (аспект подотчетности);
- 2) описание организационной структуры и существующей практики организации, планирования, бюджета, администрирования и деятельности этих сил, служб, организаций в отобранных странах (аспект прозрачности).

Структура правительства, отчетность и взаимодействие

В Конституции Республики Албания есть прямое упоминание о полиции. Вопросы, связанные с управлением и руководством полицией, освещаются в статьях, регулирующих деятельность правительства, обязанности министра и соответствующих парламентских комитетов.

Главными институтами, которые формулируют, реализуют, контролируют деятельность полиции и отчитываются по ее результатам, являются Парламентский комитет по национальной безопасности и Министерство внутренних дел. Главный закон, регулирующий деятельность государственной полиции – Закон № 8553 от 25 ноября 1999 года «О государственной полиции» и Закон № 8933 от 25 июля 2002 года «О дополнениях к закону № 8553». Закон № 8553 гласит, что государственная полиция находится в подчинении Министерства внутренних дел (бывшего Министерства общественного порядка) (ст. 1, п. 1) и что статьи бюджета государственной полиции включены в бюджет Министерства внутренних дел (ст. 3). Также там говорится, что министр наделен высшей властью в рамках Программы Совета Министров по вопросам гражданского руководства государственной полицией (ст. 7, п. 1), а также представляет государственную полицию в отношениях с другими государственными институтами в стране, в двусторонних и многосторонних международных отношениях (ст. 7, п. 4). Премьер-министр проводит свою политику через министра внутренних дел.

Парламентский комитет по национальной безопасности отвечает за надзор и кон-

троль деятельности Министерства внутренних дел и государственной полиции, регулирование их подотчетности, организацию оперативной работы. Этот комитет заменил комитет по общественному порядку и государственную разведывательную службу, которые в прошлом контролировали полицию. Сейчас Парламентский комитет по национальной безопасности отвечает за контроль деятельности подразделений полиции, вооруженных сил и спецслужб.

Законопроект о государственной полиции был принят в 2006 году Советом Министров и парламентом. Предполагалось, что он станет законом, в котором будут прописаны структура, функции отдельных департаментов, система подчинения, взаимоотношения с общественностью и другими институтами, управление персоналом, дисциплинарные процедуры, параметры оценки деятельности, трудоустройство в полицию, ее правомочность и т. п. Новое законодательство предполагает четкое разделение полномочий между государственной полицией и Министерством внутренних дел. Глава полиции назначается Президентом по представлению премьер-министра и становится единственным официальным лицом, отвечающим за работу полиции. Автор этой статьи являлся консультантом при написании упомянутого проекта закона.

Получение информации о деятельности государственных органов регулируется следующими законами: Законом № 8503 от 30.06.1999 года «О праве на получение информации из официальных документов», Законом № 8457 от 11.02.1999 года «Об информации под грифом “государственная тайна”» и Законом № 8517 от 22.07.1999 года «О защите частной информации». Последний документ гарантирует защиту частной информации от несанкционированного использования. Определение степени секретности документов и неразглашение содержащейся в них информации находятся в компетенции Президента, премьер-министра и других руководителей, уполномоченных премьер-министром с указанием их имен и должностей в Государственном реестре секретной информации (Закон № 8457, ст. 4). Закон № 8553 определяет статус полицейского. Закон № 8549 от 11.11.1999 «О статусе государственных служащих» определяет статус обслуживающего и административного персонала полиции, и в этом же отношении применяется Трудовой кодекс Республики Албания, как указано в Законе № 8553, ст. 15, п. 1.

Обеспечение и бюджет

Отдельного закона об обеспечении государственной полиции не существует. Обеспечение государственных институтов регулируется отдельными законами, например, Законом № 7971 от 26.07.1995 года «О государственных закупках товаров и услуг». Этот закон применяется во всех случаях обеспечения государственных органов за исключением случаев, когда Совет Министров в целях государственной безопасности определяет отдельную процедуру закупок и обеспечения.

Закон № 8379 от 29.07.1998 года «О составлении и реализации государственного бюджета Республики Албания» определяет принципы и методы составления, администрирования и использование бюджета.

Закон № 9464 от 28.12.2005 года «О государственном бюджете на 2006 год» определяет конкретные бюджетные ассигнования для каждой бюджетной организации, в том числе и государственной полиции.

Полицейские службы

Закон № 8553 от 25.11.1999 года «О государственной полиции» – главный зако-

нодательный акт, регулирующий задачи, функции, организацию работы и полномочия государственной полиции. Как было сказано выше, в 2006 году данный Закон будет заменен новым, проект которого подготовлен высшими должностными лицами Министерства внутренних дел и государственной полиции с участием Миссии ЕС по организации помощи полиции Албании (РАМЕСА) и Программы помощи департамента юстиции США (ICITAP).

Национальная стратегия безопасности Республики Албания на 2003 – 2006 гг., одобренная парламентом в виде Закона № 9322 от 25.11.2004 года «Об одобрении национальной стратегии безопасности Республики Албания», – основной документ в сфере безопасности. Другими важными документами являются:

- Стратегия реформирования государственной полиции;
- Стратегия борьбы с контрабандой и нелегальным вывозом детей;
- Национальная стратегия борьбы с незаконным оборотом наркотиков на 2004 – 2010 гг.;
- Стратегия комплексного управления пограничными службами;
- Стратегия охраны общественного порядка (в процессе принятия).

Для реализации указанных стратегий они снабжены планами работы. В настоящее время ожидает своего принятия Стратегия развития албанской полиции на 10 лет.

Государственная полиция является главным невоенным правоохранительным органом. «Государственная полиция – это институт государственного управления Республики Албания, находящийся в подчинении Министерства внутренних дел, миссией которого является защита общественного порядка и безопасности и гарантирование применения права» (Закон № 8553, ст. 1, п. 1).

В последнее десятилетие в ходе мероприятий по улучшению обеспечения правопорядка в различных областях государственного управления были образованы следующие службы охраны правопорядка:

- в системе Министерства финансов – налоговая полиция и департамент государственных сборов, отвечающих за контроль уплаты налогов и осуществление сборов на границе;
- строительная полиция – «это исполнительный орган в виде вооруженной организации, специализирующейся на контроле выполнения законов в сфере строительства и градостроительного проектирования» (Закон № 8408 от 25.09.1998 года «Об организации полиции», ст. 1);
- муниципальная и территориальная полиция – «исполнительный орган, который обеспечивает порядок и надлежащее исполнение общественных работ на территории муниципалитета или территориальной единицы низшего уровня в соответствии с положениями настоящего закона и осуществляет это таким образом, чтобы не дублировать полномочия других государственных органов» (Закон № 8224 от 15.05.1997 года «Об организации и функционировании муниципальной и территориальной полиции», ст. 1);
- лесоохранная полиция, находящаяся в подчинении Министерства сельского хозяйства и продовольствия;
- полиция по вопросам энергобезопасности «учреждена как исполнительный орган, специализирующийся на надзоре за выполнением законов в сфере управления и использования энергоресурсов в государственных и частных секторах экономики физическими и юридическими лицами, албанскими и иностранными гражданами, которые осуществляют свою деятельность на террито-

рии Албании» (Закон № 8637 от 06.07.2000 года «О полиции по вопросам энергобезопасности», ст. 1);

- военная полиция – «исполнительный орган, находящийся в подчинении объединенного оперативного штаба армии и занимающийся вопросами безопасности и охраны военнослужащих и собственности Вооруженных сил, подчиняется приказам и военной дисциплине на территории военных гарнизонов, других районов и в системе городского и междугороднего транспорта, а также выявляет лиц, совершивших военные уголовно наказуемые деяния» (Закон № 7508 от 07.08.1991 года «О военной полиции в Вооруженных Силах Республики Албания», ст. 1);
- Тюремная полиция, функцией которой является охрана тюрем. Подчиняется Министерству юстиции.

Правильное официальное название каждой из служб, сил, департаментов приведено ниже:

- А. Policia e Shtetit – государственная полиция;
- Б. Policia Doganore – департамент государственных сборов;
- В. Policia Tatimore – налоговая полиция;
- Г. Policia e Ndërtimit – строительная полиция;
- Д. Policia e Bashkisë dhe Komunës – муниципальная и территориальная полиция;
- Е. Policia e Pyjeve – лесоохранная полиция;
- Ж. Policia Ushtarake – военная полиция;
- З. Policia e Burgjeve – тюремная полиция.

С 1997 по 2006 год были образованы несколько новых полицейских служб, таких, как, например, строительная полиция, муниципальная и территориальная полиция, полиция по вопросам энергобезопасности. Департамент государственных сборов был образован путем реорганизации финансовой полиции. Обозначилась тенденция улучшения системы охраны общественного порядка путем создания различных правоохранительных подразделений. Однако эти организации еще далеко не эффективны, и в вопросах обеспечения законности они зависят от поддержки государственной полиции. Для реорганизации таких служб нужно провести реформу. В эти годы было пересмотрено законодательство в вопросах организации и функционирования государственной полиции. Согласно действующему законодательству государственная полиция является частью государственной административной системы, а не находится в подчинении Вооруженных сил. Значительное сокращение численности полицейских служб вызвано следованием европейским стандартам, предполагающим приравнение числа полицейских сил к численности населения. В течение года в полиции страны должно быть сокращено около 1700 штатных единиц.

Государственная полиция на данном этапе подчиняется Министерству внутренних дел. Новый законопроект «О государственной полиции» предполагает независимость государственной полиции в выполнении своих непосредственных функций.

Военная полиция подчиняется Министерству обороны.

Налоговая полиция и департамент государственных сборов подчиняются Министерству финансов.

Полиция по вопросам энергобезопасности подчиняется Министерству экономики и энергетики.

Строительная полиция подчиняется Министерству транспорта и телекоммуникаций.

Лесоохранная полиция подчиняется Министерству охраны окружающей среды, водного хозяйства и рыболовства.

Муниципальная и территориальная полиция подчиняется муниципалитетам и низшим территориальным единицам.

Тюремная полиция – Министерству юстиции.

Все полицейские службы подотчетны Совету Министров.

Каждый упомянутый выше государственный орган выступил инициатором законов в поддержку правоохранительных органов. После одобрения Советом Министров эти законодательные акты были приняты парламентом.

Подотчетность

За исключением муниципальной и территориальной полиции все остальные полицейские службы принадлежат системе центральной государственной власти и находятся в сфере компетенции соответствующих министерств. Организационная структура этих полицейских служб утверждается соответствующим министерством и подотчетна этому министерству. Министры подотчетны Совету Министров и парламенту. Муниципальная и территориальная полиция была учреждена недавно, и ее структура еще не закреплена.

Различные правоохранительные органы испытывают недостаток в профессиональных навыках, не имеют достаточно необходимых функциональных способностей и мотивации для осуществления эффективной и беспристрастной правоохранительной деятельности. Чаще всего их обязанности четко не определены, как в случае с муниципальной и территориальной полицией. В то же время строительная полиция едва ли может осуществлять свои функции без поддержки государственной полиции.

Обычно все эти службы отчитываются перед исполнительной властью в форме докладов, служебных записок, составления анализа работы и анализа конкретных действий. Но следует заметить, что полицейские службы, главным образом, ориентированы на подотчетность министру и не положениям закона. Это приводит к их меньшей прозрачности, меньшей подотчетности обществу и правовым нормам. В таких условиях возможным становится уклонение от соблюдения правовых обязательств и неуважение к закону. Наиболее сильным правоохранительным органом является государственная полиция, которая пользуется доверием в обществе, согласно опросам, проведенным Институтом демократии и примирения. СМИ говорят о том, что другие правоохранительные органы проявляют меньшее уважение к закону и тенденциозны при выполнении своих обязанностей.

Выборным органам

Правоохранительные силы подотчетны законодательной власти через парламентские комитеты, которые контролируют исполнительную власть. Государственная полиция через Министерство внутренних дел отчитывается перед Парламентским комитетом по национальной безопасности. Парламентский комитет имеет право расследовать деятельность организаций, находящихся в подчинении министерств, которые контролируют различные правоохранительные структуры. Главы различных пра-

воохранительных органов отчитываются перед Парламентским комитетом по указанию министра.

Что касается вопроса подотчетности местным выборным органам, то согласно законам и нормативным актам руководители государственной полиции на местном уровне отчитываются перед выборными органами раз в год. Это достаточно формальная процедура, которая соблюдается довольно редко. Даже в случаях, когда по закону необходимо пройти процедуру отчета перед местными выборными органами, руководители полицейских служб на местном уровне часто не выполняют эту обязанность. Албанская государственная полиция будет оставаться институтом с довольно сильным централизованным управлением, и новый проект закона только укрепит это положение, полностью исключив существующий на современном этапе раздел о взаимодействии полиции и местных властей.

Сегодня не существует какой-либо институциональной или процедурной формы контроля прозрачности правоохранительных органов, их подотчетности закону. Говоря о подотчетности правоохранительных органов представителям выборных органов на национальном уровне, можно сделать вывод о том, что главной и единственной структурой, которой в этом смысле подотчетен орган, остается министр, или, другими словами, политическое руководство правоохранительного органа. Руководитель национальной полиции отчитывается на заседаниях и слушаниях Комитета по национальной безопасности только по указанию министра.

Информация, предоставляемая общественности через СМИ, остается главным источником оценки деятельности полиции и уровня ее подотчетности.

Что касается уклонения от исполнения обязанностей, на практике различным полицейским службам приходится выполнять распоряжения руководителей этих служб, то есть обычно соответствующих министров, которые не всегда отвечают за свои действия по закону.

Другим органам

Суды выполняют функцию институтов, где рассматриваются административные и уголовные дела о нарушениях закона со стороны каких-либо правоохранительных органов или полиции. В них разбиралось множество дел, в результате которых полицейские и их руководство часто увольнялись без надлежащих оснований. Судебные решения по многим делам отменяют решения исполнительных властей. Однако приговоры редко исполняются. Самым публичным делом такого характера было решение Верховного Суда Албании о возвращении на прежнюю должность уволенного руководителя государственной полиции приказом по Министерству внутренних дел. Хотя это решение не было выполнено властями, бывший руководитель полиции продолжал получать зарплату с момента своего увольнения в 2002 году.

Омбудсмен также может привлекаться к рассмотрению дел о превышении служебных полномочий и по обвинению в других нарушениях со стороны сотрудников полиции. Если судебное разбирательство начинается с момента вынесения обвинения, то омбудсмен может начать свое расследование, основываясь на информации СМИ или по запросу отдельных лиц или организаций по защите прав человека.

Мэры или председатели территориальных единиц имеют полномочия руководить муниципальной и территориальной полицией, находящейся в их юрисдикции.

Внутренние структуры по проверке отчетности и соблюдения законов поли-

цейскими службами были образованы в системе государственной полиции, которая контролирует управление оперативной и финансовой деятельностью всех правоохранительных подразделений. Отделы внутреннего контроля и инспекции – весьма централизованные институты. Более того, подчиняясь непосредственно министру внутренних дел, служба внутреннего контроля фиксирует все случаи нарушения закона со стороны полиции. В каждом местном отделении полиции существует инспектор внутреннего контроля, который непосредственно подчиняется центральной власти.

За последние десять лет в Закон о внутреннем контроле дважды вносились изменения.

Эти ведомства выполняют свои функции эффективно, так как непосредственно заинтересованы в установлении верховенства права и других нормативных документов. Однако вопрос подотчетности службы внутреннего контроля, несомненно, остается открытым. Служба внутреннего контроля не предполагает какой-либо открытости при проведении расследований в связи с превышением полицейскими своих полномочий, она обязана докладывать об этом напрямую министру внутренних дел. Довольно часто полицейских увольняют после обвинений, предъявленных службой контроля, но при этом редко указывается причина увольнения или факты нарушений, приведших к увольнению.

Как правило, полицейские службы и другие ведомства не могут уклониться от исполнения своих правовых обязательств, когда речь идет о службе внутреннего контроля.

Средствам массовой информации и обществу в целом

Статья 23 Конституции гарантирует право на получение информации. В соответствии с данной статьей парламент принял Закон № 8503 от 30.06.1999 года «О праве на получение информации из официальных документов». В этом законе напрямую не говорится о полицейских службах, но он применяется и по отношению к полиции. Хотя по Закону предполагается доступ к государственной информации, на практике бывают случаи несоблюдения этого положения. Для выстраивания отношений с общественностью и СМИ в каждом полицейском ведомстве имеется департамент общественных связей (ДОС) или подобный орган, который занимается этими вопросами. Министерство внутренних дел и государственная полиция организовали отдельные управления общественных связей на общенациональном и местном уровнях.

Тем не менее существует тенденция не предоставлять отдельные документы, а скорее требовать разрешения у органов политической власти открыть для СМИ и заинтересованных лиц законы и постановления. В последние годы фиксируется крайне мало случаев оказания давления на СМИ со стороны властей с целью получения сведений об источнике информации. Закон гарантирует журналистам защиту сведений об источнике информации.

С 1998 года омбудсмен (от албанск. *Avokati i Popullit* – «адвокат народа») проводит расследование случаев превышения власти органами полиции. В большинстве случаев омбудсмен начинает свое расследование даже опираясь на информацию журналистских репортажей.

СМИ очень пристально следят за деятельностью полицейских служб и выделяют значительную часть эфирного времени или газетного пространства для описания работы государственной полиции. Хотелось бы, чтобы качество репортажей было выше. Недостаток профессионализма ощутим, и СМИ в основном издают пресс-релизы, со-

ставленные с помощью ДОО полиции. По нашему мнению, в целом СМИ не враждебно настроены по отношению к полиции, хотя полицейские органы считают деятельность СМИ довольно неудобной по отношению к ним. Отношение общества к полицейским службам, тем не менее, достаточно позитивно на всех уровнях восприятия их работы и взаимодействия.

Институт демократии и примирения в мае – июне 2005 года провел опрос в различных районах по вопросу доверия общества полицейским службам. Целевыми группами были полицейские, государственные служащие местного уровня, студенты вузов, бизнесмены и граждане в целом. В анкету были включены вопросы подотчетности полиции обществу. Было выявлено, что 60% опрошенных доверяют государственной полиции больше, чем другим правоохранительным службам, а 50% граждан готовы сотрудничать с государственной полицией. Анализ результатов опроса был включен материалы ежегодной конференции «Общественное доверие – задача полиции», проведенной Институтом демократии и примирения (ИДП).

В другом опросе общественного мнения, проведенном ИДП в августе – сентябре 2006 года, содержался вопрос «Что полиция должна делать лучше всего?». 45% респондентов ответили, что полиция должна арестовывать преступников, а 32% опрошенных сказали, что роль полиции – «уничтожение коррупции». Другие ответы на вопросы анкеты четко дали понять, что полицейским ведомствам следует учитывать то понимание угроз, которое существует в обществе, и взять это на вооружение в своей работе.

Кодексам и конвенциям

Албания подписала целый ряд международных конвенций и кодексов, например:

- ООН (например, Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятый Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 34/169, 1979 г.);
- Совет Европы (например, Декларация Совета Европы о полиции, 1979 г.);
- ОБСЕ (например, Кодекс поведения по военно-политическим аспектам безопасности, 1994 г.);
- Европол (например, Конвенция Европола, 1995 г.);
- Интерпол (например, Сеульская декларация Интерпола, 1999 г.);
- Европейская Конвенция по правам человека (1950 г.).

Страна готова, с политической точки зрения, к подписанию любых других требований ЕС в рамках процесса вступления в ЕС, но большинство этих конвенций и кодексов остаются неизвестными официальным лицам разных уровней. Они применяются скорее по требованию международных организаций или иностранных государств, нежели выполняются как обязанность самими правоохранительными органами. По нашему мнению, подотчетность в стране и ее государственных институтах является слабым местом, и этот факт еще сильнее проявляется в случаях международного сотрудничества.

Прозрачность

Все полицейские службы по закону обязаны предоставлять информацию *выборным органам*.

Эта обязанность определяется в Конституции и законодательстве как основной принцип организации и функционирования полицейских органов. Не существует за-

конодательных актов, в которых бы говорилось, что полиция не имеет таких обязанностей.

Информация обнародуется и является доступной для всех граждан. Большинство ведомств имеют свои веб-сайты. Общественности доступна информация практически по каждой статье бюджета, за исключением статей, выделяемых на особые операции, для ознакомления с которыми необходимо специальное разрешение. Чаще всего обнародуются общие положения бюджета в связи с характером проводимых операций.

Закон № 8457 от 11.02.1999 года «Об информации под грифом “государственная тайна”» – базовый официальный документ для оценки доступа общественности к информации о деятельности полиции и ее бюджете. Определение степени секретности документов и неразглашение содержащейся в них информации находятся в компетенции Президента, премьер-министра и других руководителей, уполномоченных премьер-министром с указанием их имен и должностей в Государственном реестре секретной информации (Закон № 8457, ст. 4). Однако едва ли можно сказать, что официальные лица свободно предоставляют информацию о деятельности полиции и бюджете без предварительного одобрения высшего руководства. Кроме того, это зависит еще и от уровня профессионализма и эффективности работы администрации, когда некоторые представители властей предпочитают скорее следовать приказам сверху, нежели соблюдать законы при осуществлении своих действий.

Информация о *стратегических перспективах* и планировании может быть доступна в общем виде, чаще всего такая информация тщательно проверяется.

Чаще всего предоставляются отчеты о деятельности государственной полиции, работа которой в высшей степени открыта для общества. Программа деятельности обычно становится доступной общественности в период проверки работы полиции или же в особых случаях.

Официальные документы о деятельности государственной полиции публикуются на веб-сайте Министерства внутренних дел: www.moi.gov.al.

Международная прозрачность

Албании присоединилась к различным международным конвенциям и кодексам поведения (например, таким, как Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятый резолюцией ООН; Полицейский кодекс поведения, принятый Советом Европы; Кодекс поведения в военно-политических аспектах безопасности, предложенный ОБСЕ; Конвенция о Европоле; Сеульская декларация Интерпола и Европейская конвенция по правам человека). Это возлагает на нее определенные обязательства по прозрачности, но они, как правило, касаются двусторонних связей. Особенно это касается ситуаций, когда вышеупомянутые организации обращаются с запросами по поводу соответствующих государственных учреждений в стране. Следует подчеркнуть, что общепринятым фактом является присоединение к таким законодательным актам или их ратификация албанским парламентом, а это не предполагает расширения функций на местном уровне для их исполнения. Недостаточные возможности, институциональная нестабильность и невысокий уровень ответственности перед обществом в плане общей открытости усиливают несоответствие этим международным конвенциям и кодексам поведения.

В случаях международного сотрудничества полиции и других внутренних сил безопасности прозрачность деятельности внутри страны ограничивается согласованными декларациями или заявлениями в связи с двусторонними или многосторонними договоренностями. История свидетельствует, что информация о деятельности на-

циональной полиции в рамках международных операций становится доступной обществу только после завершения операций. Уровень информации, касающейся такого рода операций, приобретает до некоторой степени публичный характер, а все упоминания о международных участниках подобных операций рассматриваются соответствующими государственными органами как средство повышения доверия к внутренней деятельности или как доказательство того, что албанская полиция является надежным партнером в международном сотрудничестве.

Последние изменения 2004 – 2005 годов: общая оценка

События 11 сентября 2001 года незначительно повлияли на изменения в структуре ведомств. В Главном управлении государственной полиции и местных подразделениях были образованы подразделения по борьбе с организованной преступностью и терроризмом. Пока нельзя говорить о существенных изменениях в плане прозрачности и подотчетности деятельности полицейских служб. По нашему мнению, наиболее важным изменением является сосредоточение деятельности в направлении особых «социальных групп», которые считаются потенциальными источниками террористической угрозы. Международные организации, оказывающие помощь полиции Албании, содействовали процессу реформ в области структурных и управленческих изменений в полицейских службах, а также в способности полиции реагировать на угрозы глобального и местного характера, связанные с событиями 11 сентября.

Контроль и руководство полицейскими силами

Президент Республики не имеет полномочий в вопросах, связанных с принятием решений по деятельности полиции. Тем не менее глава государства может использовать свой моральный авторитет для привлечения внимания к специфическим вопросам, связанным с деятельностью полиции и ее структурой. Чаще всего глава государства обращается к полиции в период выборов по вопросам принятия мер к соблюдению законности и обеспечению прозрачности. Новый проект Закона о государственной полиции (принят парламентом в 2006 году) предусматривает расширение полномочий Президента Республики через увеличение его роли в назначении главного руководителя полиции по представлению премьер-министра. В настоящее время фактически премьер-министр назначает руководителя полиции. Премьер-министр как глава правительства является высшим должностным лицом, подписывающим постановления правительства и другие нормативные акты касательно работы полицейских служб. Предложения по всем нормативным актам поступают от Министерства внутренних дел. Министерство должно предоставлять на утверждение правительства Национальную стратегию охраны общественного порядка. Этот документ готовится Министерством и одобряется соответствующими ведомствами перед отправкой в Совет Министров на окончательное утверждение. Он проходит одобрение Министерства финансов, Министерства образования, Министерства юстиции и департамента кодификации. Периодичность процесса принятия решений правительством зависит от возлагаемых на него обязанностей.

Роль парламента в одобрении решений по проводимой полицией политике в Конституции четко не определена, но функциональные обязанности Комитета по национальной безопасности предписывают такую роль. Согласно Конституции, парламент может действовать независимо в плане внесения изменений в стратегические задачи полиции, как существующие, так и новые, структуру расходов полиции и программу деятельности полиции. Однако до сегодняшнего дня ни парламент в целом,

ни Парламентский комитет не инициировали ни одного решения без предварительного согласия правительства. Причина в том, что политическое большинство контролирует Парламентский комитет. Таким образом, парламент может вносить изменения в законодательство только при согласии на это исполнительной власти. На практике парламент имеет только полномочия одобрить либо отклонить поданные на утверждение документы о деятельности полиции. Парламент играет такую же роль при проведении процедуры одобрения решений в вопросах политики, проводимой в отношении полиции. Возможность принятия инициатив полиции парламентом существует. Тем не менее, если такая инициатива предпринимается, все же необходимо предварительное молчаливое согласие главы правительства.

В парламенте существует ряд экспертов, работающих только на Парламентский комитет по вопросам безопасности. Следует отметить, что ограниченный круг официальных лиц напрямую не отвечает за все аспекты деятельности полиции, но они оказывают помощь в работе членам Парламентского комитета по всем вопросам. Уже второй год в Центре демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС) работает дополнительный эксперт в рамках Парламентского комитета по вопросам национальной безопасности. Комитет не имеет подкомитета, который бы занимался вопросами деятельности полиции, и только три эксперта работают в комитете, тогда как общее число членов комитета составляет 17 членов. Парламентский комитет инициирует рассмотрение вопросов, проведение слушаний и подачу запросов, как только начинается обсуждение соответствующей темы в СМИ, или же вопрос поднимается как законодательная инициатива, или в других случаях, имеющих общественную значимость. Парламент не запрашивает данные в исследовательских институтах внутри страны. Помощь извне увеличила бы эффективность работы парламента. Члены Комитета могут посещать различные государственные исследовательские учреждения за рубежом или обмениваться передовым опытом по разным вопросам.

Следует подчеркнуть, что парламент в решении вопросов относительно полиции, реформы ее деятельности или других специфических проблем придерживается курса, определенного партией или коалицией.

Национальный совет безопасности представляет собой учреждение, выполняющее роль консультативного совета при главе государства. Не существует отдельного закона или законодательного акта, который бы определял функции Национального совета безопасности, и, следовательно, не существует отдельных обязанностей, предписанных Президенту или Национальному совету безопасности, относительно принятия решений по вопросам полиции, за исключением отдельных рекомендаций. Насколько нам известно, до сих пор Национальный совет безопасности созывался только в отдельных случаях для рассмотрения неотложных вопросов в чрезвычайных ситуациях.

По вопросам, связанным с деятельностью полицейских служб, премьер-министр может оказывать свое влияние через министра внутренних дел или главу государственной полиции. Совет Министров формулирует/одобряет политические решения и нормативные акты, касающиеся деятельности полиции. Не существует групп специалистов или отдельных экспертов, занимающихся вопросами реформы в полиции. Премьер-министр поддерживает или инициирует различные действия по проведению полицейских операций в ответ на ситуации, связанные с обеспечением общественной безопасности. Это достигается путем взаимодействия с руководителями Министерства внутренних дел и государственной полиции. У премьер-министра нет в подчинении никаких отдельных должностных лиц или экспертных органов для разработки программ, связанных с вопросами работы полиции.

Министр внутренних дел формулирует и одобряет политику полиции, включая

пограничную службу, посредством приказов и нормативных актов. Министр также представляет различные нормативные акты Совету Министров или законодательные акты на утверждение правительству, которые затем должны отправляться в парламент для их принятия. Следует упомянуть, что новый проект Закона отстраняет министра внутренних дел от руководства полицейскими операциями.

В тех случаях, когда на одобрение подается стратегический документ относительно осуществления программной политики полиции, не существует отдельных предписаний закона или предписаний вышестоящих организаций, кроме обычной процедуры утверждения. Органом власти, принимающим решения относительно полиции, является Министерство внутренних дел. Министр направляет программный документ всем министрам и всем правительственным ведомствам, привлекаемым к составлению проекта законодательного акта или закона. Далее составляются официальные комментарии и предложения, иная вспомогательная документация. Документ соответствующим образом пересматривается перед тем, как направляется на утверждение Совету Министров. Если реализация данного документа требует дополнительных бюджетных средств, то необходимо его утверждение Министерством финансов. Важную роль также играет департамент кодификации Министерства юстиции. Отклонение от этих процедур наблюдается редко. В особых случаях, например, в период консультации в процессе утверждения Национальной стратегии безопасности, Министерство иностранных дел организовывало встречу с активистами общественных организаций. Однако эта встреча была во многом формальной. Идеи, высказанные там, не были внедрены в жизнь или одобрены ответственными экспертами. Как правило, такие процедуры не являются достоянием широкой общественности. В основном преобладают политические интересы, а рекомендации серьезно не воспринимаются и не учитываются в окончательном варианте документа.

Финансирование полиции осуществляется подобно системе финансирования правительства. И полицейская система, и общая система правительственных закупок открыты для отраслей экономики, бизнеса и общественности. Однако никогда ранее средства массовой информации не комментировали расходование бюджета албанской государственной полицией или Министерством внутренних дел. Возможно, журналистам сложно получить от полиции информацию о конкретных статьях расхода. Бюджет и его расходование находятся под надзором парламента, который не осуществляет проверок бюджета полиции или Министерства внутренних дел до тех пор, пока средства массовой информации не начнут освещать нарушения расходования бюджетных средств. Парламентский комитет по национальной безопасности два года назад осуществлял проверку отделов обеспечения Министерства внутренних дел, когда против этих отделов были выдвинуты обвинения в коррупционных действиях и нарушениях в расходовании государственных средств при заключении контрактов.

Контакты и международное сотрудничество

Министр внутренних дел санкционирует установление международных контактов и сотрудничества и наблюдает за их развитием. Он является единственным должностным лицом, имеющим право прекратить международные контакты. Руководитель полиции представляет сторону албанской государственной полиции по всем международным контактам и сотрудничеству. Однако при этом руководитель полиции должен получать разрешение министра внутренних дел по всем предпринимаемым им действиям. Каждый международный визит, даже служащих более низкого ранга, требует согласования с министром внутренних дел. Премьер-министр действует через министра внутренних дел по вопросам разрешения, контроля и прекращения

международных контрактов. Новый проект закона о государственной полиции сохраняет те же процедуры относительно международного сотрудничества и контактов.

Теоретические подходы к вопросам, связанным с работой полиции

Программная политика национальной полиции определяется в соответствии с албанскими традициями в целом. Демократические реформы способствовали развитию различных контактов как двустороннего, так и многостороннего характера.

Тот факт, что Албания подписалась под международными конвенциями и кодексами, явился вспомогательным фактором при разработке нового законодательства. Там, где испытывался недостаток в регламентированных законом традициях и идеях, твердо установившиеся практические механизмы оказались весьма ценными для разработки программной политики национальной полиции. Литература, изданная за последние десять лет албанскими экспертами по вопросам управления полицией, – основной источник печатных материалов по данному вопросу. Однако к этим материалам редко обращаются.

Литература, модели и примеры, заимствуемые у других стран и с успехом используемые в управлении сектором безопасности, являются, по нашему убеждению, основным источником для организации планирования полицейской службы. Не существует какой-то единственной модели, образца или страны, опыт которых надо перенимать. Мы можем говорить об опыте отдельной нации, предлагаемом международным экспертом. Для одной области деятельности это может быть опыт одной страны, а для другой – опыт другой страны. В последнее десятилетие Албании оказывалась помощь со стороны РАМЕСА (Миссии Европейского Союза по организации помощи полиции), ICITAP (Министерства юстиции США), экспертов из итальянской организации INTERFORCA, а также экспертов ОБСЕ. Для координации работы и во избежание дублирования функций был создан Международный консорциум по реформам сектора безопасности. Очевидно, что каждая организация предлагает ту модель реформирования, которая лучше знакома ее экспертам. В случае с РАМЕСА, например, каждый эксперт предлагал модель, отработанную в его стране. Так, испанцы склонялись к модели, применяемой в Испании. Подобный подход весьма проблематичен, так как на местном уровне нет особых возможностей выбрать подходящую модель, а уже выбранная модель может не соответствовать албанским реалиям при ее внедрении.

Существует еще одна проблема, связанная с принятыми международными кодексами поведения и способами осуществления планирования в полицейской службе, когда, в большинстве случаев, эти кодексы похожи друг на друга без какого-либо учета албанских реалий и местных возможностей. Они практически не применимы. Например, Кодекс этики – это скопированный и переведенный Кодекс Совета Европы.

Различными миссиями, оказывающими содействие полиции, такими как Миссия Европейского Союза по организации помощи полиции Албании (РАМЕСА) и Программа помощи Министерства юстиции США (ICITAP), были разработаны конкретные рекомендации и программы. Данные миссии располагают некоторым количеством экспертов, оказывающих содействие в планировании и проведении различных операций полиции. Каждая из этих миссий имеет ряд сотрудников в Министерстве внутренних дел, которые по вопросам, связанным с делами полиции, выступают советниками министра или руководителя полиции. Такая помощь в поддержке реформ албанской полиции во многих отношениях оказалась весьма полезной.

В целом страна и ее общественные институты еще далеки от принятия существующих практик, способствующих реформам посредством привлечения данных местных исследовательских институтов. Государственные институты являются формаль-

ными структурами с ограниченными возможностями проведения исследований по проблемам полиции. Это правительственные организации, они не обладают достаточным объемом данных для того, чтобы выступать с рекомендациями по определению программной политики полиции. Частные организации и научные центры несколько более активны благодаря возможностям и большей гибкости в программировании деятельности по оказанию помощи в реформировании полицейской системы. Научные центры и частные организации не зависят от государственного финансирования. Они практически полностью финансируются международными донорскими организациями. Эти организации занимаются различными вопросам безопасности и международных отношений, включая вопросы, связанные с деятельностью полиции. Некоторые неправительственные организации разрабатывают альтернативные стратегии, организуют общенациональные конференции, посвященные работе полиции, проводят опросы и исследования по вопросам доверия общества и оценки деятельности полиции.

Кроме того, ряд организаций, таких, например, как Институт демократии и примирения, оказывают помощь при внедрении инициатив полицейских служб, среди которых учреждение профсоюзов работников полиции по схеме «снизу вверх». Другие организации время от времени публикуют отдельные статьи по указанной проблематике. Отчеты, выполняемые на заказ, ограничены международными требованиями. Не создаются отдельные надзорные комиссии, а правительственные органы не заключают договоров о выполнении независимых исследований по тематике деятельности полиции. Существующие государственные институты по запросам политических властей могут периодически привлекаться к созданию тех или иных документов, но нельзя этот факт приравнять к исследованию, способному помочь в процессе принятия решений. И даже при определении стратегии развития национальной полиции редко обращаются к экспертной оценке местных специалистов. Правительство (премьер-министры, министры) не привыкло применять результаты исследований общественных институтов при рассмотрении отдельных вопросов проведения политики в отношении полиции или при принятии решений в этой области. Однако при этом и правительство, и премьер-министр, и министры, и другие высокопоставленные политические деятели, по-прежнему подтверждающие необходимость реформ, по большей части пассивны. Обычно реакция властей на работу неправительственных организаций подвергается критике. Общественные дебаты по вопросам, связанным с деятельностью полиции, возникают во время отдельных эпизодов проведения реформы полиции, а также когда средства массовой информации, публикуя результаты опросов и исследований, обнажают «неудобную» правду о деятельности полиции. В целом Албания (власть, СМИ, другие институты) не обладает гражданской культурой использования результатов проведенных исследований в целях совершенствования деятельности и проведения реформ. Даже в тех случаях, когда такие исследования могут вести к принятию разных решений относительно программной политики полиции, власти редко признают их результаты. Это свидетельствует о том, что официальные органы не принимают политических решений на основе итогов таких исследований. Частные исследования, проводимые международными экспертами, не предполагают доведения их результатов до общественности. В любом случае, исследования не проводятся на постоянной основе.

Полицейские службы в структуре сектора безопасности

Ñòðóéòóðà ìðéíýòèý ðàøáíéé ïî âîðòîíàì ìðíàðàìííéé ïíééòèéé ïíééòáéñ-
éèð ñéòáá ïæáð áúòù ìðáñòàáééáá á ñéááòòùáé ðááééòá:

Тема документа	Название документа	Кто подписывает	С кем согласовывают	Частота	Состояние
				Временной промежуток	
Планирование организации полицейской службы	План действий План операций	Отделы	Руководитель полиции		
Кадровая политика	Закон о кадровом составе	Министр внутренних дел	Совет Министров		Принято
Подготовка кадров	Обучающая программа	Руководитель Полицейской академии	Руководитель полиции		Принято
Политика информирования общественности	Функциональные обязанности и статус отделов по связям с общественностью	Отдел по связям с общественностью	Министр внутренних дел		Принято
Другие документы по организации работы пограничной службы					
Стратегия полицейской службы	Стратегия развития полиции на 10 лет	Министр внутренних дел	Совет Министров	10 лет	Не принято
Международное сотрудничество	Договоры	Министр внутренних дел	Совет Министров		
Межведомственное сотрудничество	Протоколы и соглашения (разных типов)	Руководитель полиции	Министр внутренних дел		

Все программные документы издаются только для внутреннего пользования, но на практике ситуация может быть иной. Представители общественности могут получить копию программного документа по письменному запросу, за исключением тех случаев, когда документ выходит только для внутреннего использования. Некоторые документы не публикуются до тех пор, пока органом власти не будет принято соответствующее решение. Учреждения не публикуют список программных документов, которые можно доводить до сведения общественности, или список документов, запрещенных к оглашению. Органы власти решают в каждом конкретном случае, какие документы могут быть обнародованы.

При разработке политики полиции обычно указывается, что министр или начальник полиции будут санкционировать деятельность спецподразделений в рамках Министерства внутренних дел. В некоторых случаях руководство Министерства может подобрать группу экспертов по уровню их компетенции в отдельных вопросах, в том числе и экспертов из учебных заведений. По проблемам особого характера в группу могут быть включены иностранные советники. Например, группа по разработке Национальной стратегии обеспечения общественного порядка состояла из экспертов различных отделов полиции. Новый законопроект о государственной полиции Албании готовила рабочая группа, организованная министром внутренних дел. Эта группа состояла из высокопоставленных экспертов Министерства внутренних дел, государственной полиции и значительного числа международных экспертов из РАМЕСА, ИСПАР, ОБСЕ, а также другие независимые международные эксперты. Местные независимые эксперты не привлекались к этой работе. Таким образом, Министерство внутренних дел не использует имеющийся опыт при составлении программных документов деятельности полиции.

Пока отсутствует перечень правил или описание передового опыта, которые бы могли быть использованы при разработке стратегий и политики. Наиболее приемлемой формой в этой области остается использование советов и рекомендаций иностранных экспертов. Приближение национального законодательства к законодательству ЕС в рамках интеграционных процессов стало решающим фактором процесса реформирования в секторе полицейской службы. Увеличивающееся число международных контактов и конференций также усиливает понимание государством специальных задач и стратегий в области формирования политики полицейских служб. Кроме того, в некоторых случаях ссылаются на документы, опубликованные полицейскими организациями других стран. Директивы министра тоже во многом основываются на такой практике, тогда как внутренняя оценка национальных приоритетов, интересов и требований редко является базой для постановки целей и задач в стратегии развития полиции. Внутренние интересы учитываются тогда, когда на них обращают внимание иностранные эксперты, которые заявляют об этом в своих докладах или отчетах. Отчеты международных организаций остаются решающим фактором в осуществлении и консолидации деятельности полицейских служб. Албанские политические лидеры подтвердили свою готовность нести ответственность и, по оценкам европейских и евроатлантических организаций, в обозримом будущем ситуация не должна измениться. Это означает возможность лучшей сбалансированности международной помощи с целью повышения ответственности политиков.

Даже процесс оценивания рисков и угроз безопасности, указанный в стратегиях, планах и директивах сектора полицейских служб, основывается на заявлениях, отчетах и приоритетах, определенных международными организациями, такими как ОБСЕ, ООН, ЕС или НАТО. Процесс интеграции в ЕС и НАТО является приоритетом и занимает важнейшее место в разработке местных программ развития. Ввиду того что наблюдается активное стремление страны присоединиться к ЕС, а Албания подписа-

ла Соглашение об обеспечении устойчивости и сотрудничестве в июне 2006 года, мониторинг ЕС остается важным элементом в процессе реформирования страны. Такой мониторинг позволяет дать оценку процессу консолидации ведомств государственной полиции. Этот процесс становится более понятен, если сравнить создание организационной инфраструктуры и реформирование Вооруженных сил с подобными мероприятиями в государственной полиции. Действия, предпринимаемые для приведения армии в соответствие со стандартами НАТО, и тщательный мониторинг реформы и процесса ее осуществления делают армию более эффективным и современным государственным институтом. Хотя трудно сказать, применимы ли стандарты, которые должны быть достигнуты, к системе полицейской службы.

На сегодняшний день не выдвигались требования со стороны работников полиции по одной лишь причине: полиции не разрешалось иметь единого представителя в профессиональных организациях. Профсоюз работников полиции, созданный в этом году при поддержке Института демократии и примирения, скоро будет узаконен. До настоящего времени лица, наделенные правом принимать решения на политическом уровне, самостоятельно, без каких-либо обсуждений решали вопросы, поступающие от работников полиции. Наиболее показательным примером в этом отношении является случай двухлетней давности с офицером полиции, который выразил недовольство присвоенным ему званием и был за это уволен. Внутренней дискуссии по этому случаю в полиции не проводилось.

Хотя действующий Закон о полиции, принятый в 1988 году, определяет полицию как часть государственной гражданской администрации, на сегодня внутренняя практика в полиции подобна порядкам внутри военных организаций. Решение всех вопросов и требований со стороны полицейских остаются в абсолютной компетенции министра. Следует заметить, что законы и стратегические документы по развитию приняты или находятся в процессе принятия. Тем не менее ощущается явный недостаток профессиональной культуры. Политический волюнтаризм доминирует, что приводит к снижению уровня доверия государственным органам и закону. Что касается выдвигаемых требований, внутри полицейских служб публичная дискуссия не проводилась. СМИ редко освещают подобные вопросы. Закон о государственной полиции содержит описание организационной структуры полиции, которая утверждена министром внутренних дел. Для каждой структуры определена сфера обязанностей, а проходящие в последние три года дискуссии о более детальном определении сферы деятельности не дали пока никаких результатов. Даже существующие схемы работы для каждой структуры требуют полного пересмотра, так как проект Закона о государственной полиции, который скоро должен быть принят, содержит целый ряд изменений в этом вопросе. В проекте организационная структура и схема мероприятий более детализированы и комплексны по сравнению с действующим Законом.

Система планирования в полиции разрабатывается при непосредственном участии организаций ICITAP и PAMECA. Государственная полиция Албании – достаточно централизованная организация, и система распределения ресурсов строится по принципу «сверху вниз».

Система организована с учетом ведомственного характера построения подразделений. Однако в организации отсутствует надлежащая координация между подразделениями. Планирование начинается только после издания министром соответствующего распоряжения. Описание итогов работы по каждой программе с указанием расходовемых на них средств открыто и доступно.

Для составителей планов работы полиции нет обязательных требований по разработке исходных предпосылок планирования, рекомендаций и вариантов для полицейского командования или штатского официального лица перед принятием того или

иною плана действий. Плановики в полиции – это обычно специалисты из состава самой службы. С разрешения министра к этой работе могут привлекаться и иностранные эксперты.

В заключение следует отметить, что определенные стратегические документы, такие как Законопроект о государственной полиции и Стратегический план развития полиции, будут востребованы в ближайшее десятилетие. Другие программные документы, которые способствуют реформированию полиции в Албании, сейчас в очереди на утверждение.

РЕФОРМА ПОЛИЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ БОСНИЯ И ГЕРЦЕГОВИНА

Джасмин Ахик,

*магистр, старший преподаватель факультета уголовного судопроизводства
Сараевского университета Боснии и Герцеговины
(Сараево, Республика Босния и Герцеговина)*

Введение

С момента подписания Дейтонских мирных соглашений в декабре 1995 года полицейские силы Боснии и Герцеговины (БиГ), имея сложную структуру, стали главным препятствием для выполнения данных соглашений и, как следствие, для продвижения страны к демократическому статусу государства и его интеграции в Европейский Союз (ЕС).

Как и сама Босния, полицейские силы страны разделены. Два самостоятельных образования, Федерация Боснии и Герцеговины и Республика Сербия, имеют свои собственные полицейские силы в подчинении соответствующих министерств внутренних дел. Управление полицией в Федерации децентрализовано, поскольку каждые десять округов (кантонов) также имеют собственные министерства внутренних дел (*Ministarstvo unutrašnjih poslova*)¹. В то время как полиция Республики Сербия (РС) просто подразделена географически на региональные центры общественной безопасности (РЦОБ) и местные полицейские участки, начальники которых остаются подотчетными непосредственно министру внутренних дел РС, министры внутренних дел кантонов обладают значительной автономией по отношению к Министерству Федерации. Ограниченные полномочия Министерства внутренних дел Федерации представлены кратким перечнем задач, которые относятся к его компетенции: например, координация сотрудничества между экономическими субъектами и кантонами, особенно в отношении терроризма, тяжких преступлений и организованной преступности, защиты особо важных персон и охраны дипломатических владений. Десять кантональных министерств внутренних дел отвечают за все остальные аспекты обеспечения правопорядка, имея полицейскую администрацию в каждом муниципалитете. Министерство внутренних дел РС отвечает за проведение всех мероприятий по предупреждению преступности и полицейское правоприменение в пределах данного субъекта². Под руководством

¹ Помимо регулярных полицейских сил Федерация также имеет отдельную судебную полицию (в подчинении Верховного Суда Федерации) и финансовую полицию (в ведении Министерства финансов, а именно отдела по борьбе с мошенничеством Управления Верховного Представителя (УВП)). На судебную полицию Федерации возложена ответственность за защиту судебных процессов, административных зданий, судов, свидетелей, транспортирование заключенных, лишение собственности по суду, проведение арестов по приказу суда, а также, как ни странно, принятие мер в случаях похищения детей. Судебной полиции также поручено оказывать помощь федеральному омбудсмену, хотя для этого в ее распоряжении недостаточно ресурсов. Республика Сербия не имеет ни судебной полиции, ни финансовой.

² Объединенная командная структура РС предполагает, что полицейская миссия Европейского Союза (ПМЕС) и Управление Верховного Представителя (УВП) могут корректно обвинить министра внутренних дел РС в несостоятельности полицейской охраны общественного порядка на территории всего субъекта.

Министерства внутренних дел работают пять центров общественной безопасности (ЦОБ), которые соответствуют зонам окружных судов. Второй сложностью, вытекающей из передачи Федерацией своих полномочий кантонам, является недостаток согласованности действий полиции между кантонами, а также внутри кантонов с боснийским, хорватским либо смешанным населением. Кантоны с преимущественно хорватским населением часто действуют так, как будто они являются отдельным экономическим субъектом, в то же время в смешанных кантонах с официально распределенной боснийско-хорватской властью (кантоны №№ 6 и 7) основаны параллельные структуры в составе собственных министерств внутренних дел. В кантоне №7 300 полицейским платили, чтобы они «оставались дома» (но на самом деле они работали в качестве параллельной полиции до 2005 года). Округ Брчко имеет свои собственные автономные полицейские силы, что приводит к достаточно серьезным разногласиям между субъектами по поводу его принадлежности. Начальник полиции в Брчко отчитывается мэру и ежемесячно предоставляет отчеты окружной Ассамблеи. Ассамблея, в свою очередь, созывает полицейский наблюдательный комитет³.

Основные законы и положения, регулирующие деятельность полиции

В рамках работы полиции в Боснии самым слабым связующим звеном является государство. Конституция БиГ возлагает на государство ответственность за «международную и межсубъектную правоохранительную деятельность, включая сотрудничество с Интерполом»⁴. УВП стремилось обеспечить государство ведомствами, необходимыми для выполнения данных задач, обычно вопреки сопротивлению одного или обоих субъектов, а время от времени и со стороны международных организаций, озабоченных оплатой расходов. Недавно созданное Государственное следственное и охранное агентство (ГСОА) отвечает за обмен информацией о деятельности правоохранительных органов и охрану национальных учреждений и представителей. ГСОА также предназначено для содействия межсубъектному и региональному сотрудничеству в борьбе с организованной преступностью, торговлей людьми и международным терроризмом. Успешное внедрение системы защиты гражданской личности (СЗГЛ) и гражданского реестра общегосударственного уровня помогает в работе ГСОА. СЗГЛ имеет обязательство создать общегосударственный Центр системных операций, который содержит реестр нарушителей закона, составленный Интерполом. К тому моменту, когда законодательная база, необходимая для учреждения ГСОА, в конце 2005 года прошла парламентскую процедуру, агентство приняло на работу около 300 полицейских (еще запланировано трудоустроить 500 человек, 400 из которых будут охранять здания и очень важных персон – приближенных к Президенту, членов Совета Министров, судей Верховного Суда и представителей посольств). Сто оставшихся будут следователями по борьбе с преступлениями против государства. От ГСОА ожидается содействие сотрудничеству между субъектами. В конечном счете, в то время как войска EU-EUFOR, размещенные в Боснии, не подчиняются законам страны, они выполняют важные задачи безопас-

³ Комитет собирается не менее двух раз в год, для более частых созывов должна возникнуть необходимость. Комитет доказал, что является полезным инструментом для детального изучения деятельности полиции и достижения поставленных ею целей.

⁴ Дейтонское мирное соглашение, приложение 4, статья III/1(g). В настоящее время в Министерстве общественных связей размещается офис Интерпола.

ности, которые местная полиция либо не всегда желает, либо не может выполнять. Таким образом, EU-EUFOR производят задержание преступников, обвиняемых в военных преступлениях, именем Гаагского трибунала и принимают меры по охране (преимущественно превентивного характера) жителей, возвращающихся в разные части страны. По сути, войска EU-EUFOR сейчас должны также рассматриваться как один из инструментов становления правоприменения в Боснии.

Существующие ныне национальные и политические разногласия, созданные войной и подтвержденные мирным урегулированием, неизбежно отражаются на полицейских силах Боснии, что способствует увеличению роли политической и национальной составляющих в их деятельности. Такое же или даже более сильное беспокойство вызывает тот факт, что полицейские силы либо недостаточно сотрудничают, либо вообще не поддерживают связи друг с другом, тем самым давая преступникам широкие возможности действовать практически безнаказанно вне зависимости от внутренних и международных границ. Отсутствие сотрудничества между субъектами, субъектами и округом Брчко, а также между Федерацией и ее кантонами является нормой. В первых двух случаях имеет место недостаточный обмен информацией, совместные операции проводятся редко, а ордера на арест, выданные одной инстанцией, не приводятся в исполнение другой. Один высокопоставленный полицейский охарактеризовал уровень сотрудничества между субъектами как «более похожий на сотрудничество между странами, чем в пределах страны». До недавних пор в отношении обмена информацией боснийские полицейские силы больше полагались на Интерпол, чем на прямые контакты. Даже сейчас, когда совершается преступление, коллеги в другом субъекте могут быть проинформированы о нем лишь восемь часов спустя либо не проинформированы вовсе. Иногда сотрудничество Федерации и кантональных министерств внутренних дел может быть организовано даже хуже, чем между субъектами⁵. Несмотря на то, что Федеральное Министерство внутренних дел официально отвечает за борьбу с организованной преступностью, распространением наркотиков, межкантональными преступлениями и терроризмом, в реальности ему приходится полагаться только на добрую волю кантональных министерств. Попытки Федерального Министерства ввести должности офицеров, задачей которых было бы укрепление сотрудничества, зачастую были встречены враждебно и непримиримо. В городе Мостар, например, офицеры Федерального Министерства внутренних дел были четвертованы в пожарной части в трех километрах от Министерства внутренних дел кантона № 7. В докладной Миссии Организации Объединенных Наций в Боснии и Герцеговине (МООНБиГ) указано, что подобная ситуация будет создавать трудности для несения службы⁶. В других кантонах федеральные полицейские могут работать плечом к плечу со своими кантональными коллегами и все же сталкиваться с враждебностью, особенно в кантонах с преобладанием хорватского населения. В свою очередь, кантональные министерства внутренних дел часто выражают недовольство невниманием и/или чрезмерным политическим вмешательством со стороны федерального МВД. Один из чиновников кантонального МВД жаловался Международным полицейским силам специального назначения (МПССН), что никто из федерального МВД не приезжает участвовать в аре-

⁵ Данная ситуация осложняется тем фактом, что полиция в кантонах финансируется кантональными бюджетами.

⁶ Докладная записка МООНБиГ от 10.01.2002.

стах подозреваемых, чье местонахождение установлено в интересах федерального МВД⁷.

Неупорядоченное административное устройство полиции осложняется противоречиями в законодательстве. К примеру, существуют несоответствия между кантональными законами, регулирующими систему внутренних дел, и Федеральным уголовно-процессуальным правом, включая законы, касающиеся идентичных преступлений. Федерации не удалось предпринять ни единой серьезной попытки для законодательной рационализации и перестройки отношений ни на уровне «Федерация – кантоны», ни в формате «кантон – кантон». Законопроект, направленный на установление более четкой иерархии юрисдикций, пылится в парламенте с 1998 года, блокируемый депутатами, представляющими партии, которые выступают против централизации власти. Кантональные ассамблеи также сделали все возможное, чтобы саботировать данные меры. Региональные офисы УВП не определили приоритетность данного законопроекта. До тех пор, пока правоохранительные структуры остаются расколотыми, в результате чего на местном уровне и ничтожно малую подотчетность центру, международные усилия по устранению политического влияния партий на полицию будут оставаться безрезультатными. Несмотря на это ПМЕС следует начать с попытки обеспечить обязательный обмен оперативной информацией между субъектами, а также субъектами и полицейскими силами округа Брчко. Этому способствовало бы внедрение упрощенных процедур предоставления информации.

Функции и координация работы

Дейтонские мирные соглашения (ДМС) с 21 ноября 1995 года (см. карту 1) положили конец войне в Боснии и Герцеговине, и все политические сферы/сферы безопасности БиГ вступили в длительный и сложный процесс стабилизации и нормального функционирования. Согласно Дейтонскому мирному соглашению Федерация Боснии и Герцеговины имеет такое устройство, как ни одна другая страна в мире. Это государство имеет две/три политические административные части, два экономических субъекта – Федерация БиГ и Республика Сербия, округ Брчко.

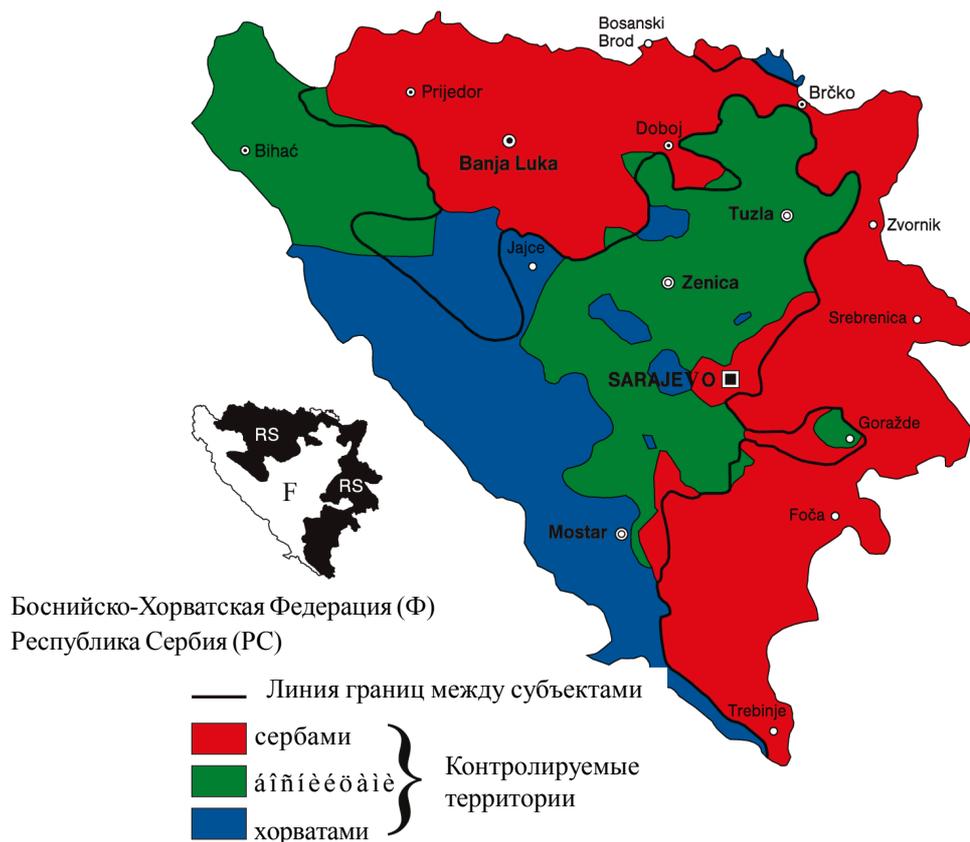
Итак, находясь в такой сложной политической ситуации, Босния и Герцеговина реформировала сектор безопасности едва ли не на 100%. Тем не менее его функционирование еще далеко от нормы. Под сильным давлением со стороны международной общественности, которая представлена Управлением Верховного Представителя (УВП), БиГ учредила на государственном уровне следующие ведомства:

- Министерство обороны (А);
- Министерство безопасности (Б);
- Государственная пограничная служба (В);
- Разведывательная служба (Г);
- Агентство по расследованиям и защите (Д);
- Министерство внутренних дел БиГ⁸ на этапе организации (Е).

⁷ Докладная записка МООНБиГ от 10.01.2002.

⁸ Данная часть подвергается детальному анализу в части 2 «Подотчетность».

Босния и Герцеговина
согласно Дейтонскому мирному соглашению и линии фронта
по состоянию на конец 1995 года



На данный момент БиГ имеет 15 органов правопорядка, работающих в области криминального права. Для страны такого размера, как БиГ, это является неустойчивым и нелогичным подходом к вопросам борьбы с преступностью.

1. Государственная пограничная служба.
2. Агентство по расследованиям и защите.
3. Федеральное Министерство внутренних дел БиГ.
4. 10 кантональных министерств внутренних дел (Федерация БиГ).
5. Министерство внутренних дел Республики Сербия.

В этой очень сложной и хаотичной политической ситуации, которая, несомненно, способствовала росту преступности, международное сообщество постоянно побуждало боснийских политиков к реформированию и численному сокращению Вооруженных и полицейских сил. Последнее сокращение Вооруженных сил стало основой для преобразованной армии Боснии и Герцеговины⁹, соответствующей стандартам программы НАТО «Партнерство ради мира» и стандартам Европейского Союза. Вопрос реформирования полиции оказался более сложным.

Полицейская реформа, возможно, является последним существенным вопросом, который должен быть решен перед свертыванием мировым сообществом своего десятилетнего присутствия. ЕС четко обозначил, что это является ключевым условием

⁹ Правительственный бюллетень Боснии и Герцеговины. – 56/04.

для переговоров с Боснией по Соглашению о стабилизации и ассоциации (ССА). Также этот показатель является неформальным предварительным условием для членства в программе НАТО «Партнерство ради мира». Действующая полиция необходима для того, чтобы Босния воспринималась как функциональное государство, а не зона потенциальной угрозы безопасности, требующая длительного наблюдения. До тех пор, пока данные структуры не будут в корне реформированы, международное сообщество не может серьезно рассматривать вопрос о сокращении своей миссии в Боснии либо власти Управления Верховного Представителя (УВП).

Причиной провала всех попыток реформирования стало активное препятствование со стороны политиков в сербском субъекте, Республике Сербия (РС), которая имеет «неэффективные» полицейские силы в Боснии. Такие полицейские силы продолжают защищать и принимать в свои ряды военных преступников, препятствовать возвращению беженцев и отказываются сотрудничать с Международным уголовным трибуналом по бывшей Югославии в Гааге (ICTY). Политики Республики Сербия, заручившись поддержкой Белграда, блокируют реформу как посягательство на «суверенитет».

Для продвижения в сторону интеграции в ЕС Боснии было необходимо утвердить программу реформ до 15 сентября 2005 года. Босния, несомненно, упустила свой первый шанс, и Европейская Комиссия пришла к заключению, что Босния не выполнила необходимые условия для начала переговоров по ССА¹⁰. Тем не менее международное сообщество дало Боснии еще один шанс с очень гибкими временными рамками. Страна потеряла по меньшей мере два года, так как в это время общественность в Боснии была больше озабочена провалом конституционных реформ и выборами в октябре 2006 года. Международному сообществу и Управлению Верховного Представителя необходимо было занять сильную общую позицию вопреки препятствиям со стороны Республики Сербия и Белграда, пересмотреть план и привести его в соответствие с критериями Европейского Союза. Более того, необходимо обратить особое внимание на то, каким образом какая бы то ни было законодательная реформа полиции будет внедряться на практике. Срок мандата не слишком успешной Полицейской миссии Евросоюза (ПМЕС) истек в конце 2005 года, и шанс на создание замещающей миссии с более сильным мандатом, которая помогла бы провести полицейскую реформу, был упущен.

Конституция БиГ и законы, действующие на территории субъектов, препятствуют пересечению полицией границ другого субъекта. Это затрудняет процессы осуществления каких-либо серьезных попыток — как со стороны Федерации, так и со стороны Республики Сербия — и в отношении расследования, и в отношении проведения операции в иной юрисдикции. Вместе с тем было бы ошибочным утверждать, что между «разбитыми на части» полицейскими органами отдельных субъектов отсутствует только сотрудничество, для такого сотрудничества нет ни оперативного согласования работы, ни институциональной структуры. Организованная преступность, мелкие преступники и коррумпированные политики постоянно пользуются расколом в боснийской полиции: многочисленные преступления невозможно раскрыть только потому, что преступники в одно мгновение могут пересечь границу субъекта и оказаться в безопасности в пределах иной юрисдикции. Некоторые преступники сотрудничают либо действуют под защитой полиции своего субъекта, в частности, в Республике Сербия убежище нашли лица, обвиняемые Федерацией либо ICTY¹¹ в военных преступлениях.

Внимание к полицейской реформе сфокусировалось на технических вопросах. Было проведено обучение боснийских полицейских, полицейские академии страны

¹⁰ В октябре 2005 года запланирован выпуск отчета Европейской комиссии по вопросу готовности Боснии к переговорам относительно процесса стабилизации и ассоциации.

¹¹ Международный уголовный трибунал по бывшей Югославии (ICTY).

получили денежные пожертвования, различные организации и частные лица были сертифицированы агентством ООН (Международными полицейскими силами специального назначения (МПССН), отвечающим за проведение первичных реформ, нередко в ходе поспешной и необдуманной процедуры. Впрочем, суть проблемы – политический контроль – в значительной степени игнорировалась. Особенно в Республике Сербска полиция продолжает действовать в соответствии с волей политических хозяев, в частности, когда дело касается военных преступлений.

Полиция в Федерации продемонстрировала свою готовность арестовывать и отдавать в руки правосудия обвиняемых в военных преступлениях, но и здесь возникают многочисленные проблемы. Полиция Федерации имеет очень сложную структурную организацию. У каждого из ее десяти кантонов есть автономное полицейское Министерство и законы, регулирующие проведение операций. Министерство внутренних дел на федеральном уровне не является вышестоящим органом для кантональной полиции. Оно обладает властью лишь в борьбе с терроризмом, межкантональной и организованной преступностью и не может вмешиваться в другие дела¹². Кроме того, в округе Брчко имеется автономная полиция. Таким образом, на службе в 13 отдельных полицейских структурах находится около 19000 человек, притом что население страны составляет менее 4 млн¹³. Эта раздутая структура расходует около 10% правительственного бюджета на уровнях Федерации, РС, кантонов и общегосударственном уровне и составляет двойной процентный показатель общественно-государственных расходов на правоохранительные органы в ЕС. Тем не менее преступность продолжает расти.

Карта 2

Реструктуризация полиции



¹² Закон о внутренней политике Федерации БиГ. – 01/96. – Ст. 2.

¹³ К тому же в Республике Сербия и в каждом из десяти кантонов функционируют отдельные службы судебной полиции.

Подотчетность

Что касается подотчетности перед *законодательной властью*, все полицейские службы и агентства (всего 15 на уровнях субъектов и государства) в Боснии и Герцеговине непосредственно подотчетны ей через назначаемый комитет, возглавляемый директором ПМЕС¹⁴ в Боснии и Герцеговине. Таким образом, формальное и неформальное влияние *законодательной власти* на полицейские службы и агентства является весьма слабой.

Если бы Управлению Верховного Представителя и удалось убедить РС согласиться на меры по реформированию полиции, которые соответствуют критериям Европейской Комиссии, то и в настоящее время необходимо было бы претворять их в жизнь. Приложение 11 Дейтонских мирных соглашений уполномочивает международные полицейские силы специального назначения (МПССН), руководимые ООН, осуществлять надзор за боснийской полицией. Несмотря на то, что МПССН имели много концептуальных проблем, они стали главной движущей силой на пути к переменам в разделенной войной стране, которая сумела сократить в два раза численность полиции, ввести обучающие курсы и начать избавляться от полицейских, обвиняемых в военных преступлениях и преступлениях с этнической окраской. Срок мандата МПССН истек в конце 2002 года, и Европейский Союз закрепил Европейскую полицейскую миссию (ПМЕС) как последующую службу с трехлетним мандатом (продленным еще на два года, до 2007) для контроля над полицейской реформой. Многие были сделаны и во время первого срока ПМЕС, главным образом относительно структуры полицейских сил, их финансирования и взаимоотношений с судами¹⁵. Несмотря на то, что ПМЕС и УВП передали управление процессом внутригосударственным полицейским (и политикам), нельзя было полагаться на местную полицию в обеспечении соблюдения закона.

Что касается вопроса подотчетности, то за последние шесть лет система сертификации (вначале – МПССН, сейчас – ПМЕС) не внесла в законодательство какие-либо значительные изменения, но зато создала довольно запутанную процедуру назначения полицейских и комиссаров:

средствам массовой информации и обществу в целом

Все средства массовой информации (печатные СМИ, средства вещания) и граждане имеют право доступа к государственной информации о работе всех правоохранительных структур в Боснии и Герцеговине. Это закреплено в Конституции и подтверждено Законом о доступе к общественной информации¹⁶. Нарушение данного права может быть обжаловано в судебном порядке.

Власти признают за журналистами право защищать свои источники информации, это же право гарантируется и регулируется Государственным агентством по защите информации.

Если отдельный гражданин считает, что его права были нарушены, существует офис омбудсмена, уполномоченного принимать и расследовать жалобы и устранять злоупотребления.

Качество освещения в СМИ деятельности полиции, сил внутренней безопаснос-

¹⁴ В настоящее время это полковник Винченцо Коппола, итальянский представитель в ПМЕС.

¹⁵ См. полный анализ деятельности МПССН в издании: Crisis Group Europe Report // Policing the Police in Bosnia: A Further Reform Agenda. – № 130. – 10.05. 2002.

¹⁶ Правительственный бюллетень Боснии и Герцеговины. – 31/01.

ти, охранных служб и полицейских агентств находится на самом высоком уровне, что обусловлено, в первую очередь, активизацией процесса реформирования полиции в Боснии и Герцеговине. Было проведено более десяти опросов общественного мнения по выяснению отношения населения к охранным службам и полиции (ICG, CSS Sarajevo и др.).

кодексам и конвенциям

Международные кодексы и конвенции, к которым присоединилась Федерация Босния и Герцеговина:

- Организация Объединенных Наций (например, Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятый Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 34/169, 1979);
- Совет Европы (например, Декларация Совета Европы о полиции, 1979);
- ОБСЕ (например, Кодекс поведения по военно-политическим аспектам безопасности, 1994);
- Европол (например, Конвенция Европола, 1995);
- Интерпол (например, Сеульская декларация Интерпола, 1999);
- Европейская Конвенция по правам человека (1950).

Согласно выводам ЕС, Босния и Герцеговина пытаются выполнить требования ЕС. В стране соблюдается большинство международных обязательств, что является результатом длительного процесса международного надзора (миссии МПССН и ПМЕС, а также их санкции).

Международное сотрудничество между службами безопасности и полицейскими органами проходит на самом высоком уровне и оказывает влияние на внутреннюю подотчетность сил Боснии и Герцеговины, вследствие чего экстерриториальным операциям крайне трудно избежать наблюдения.

Прозрачность

Внутренняя прозрачность

Прозрачность – это обязательство всех перечисленных сил, служб и ведомств Боснии предоставлять информацию парламентским подкомитетам и комитетам.

Это обязательство определяется конституционными нормами и мандатом ПМЕС, однако существуют законодательные нормы (как для ведомств на государственном уровне, так и для ведомств на уровнях субъектов и кантонов), согласно которым разведывательное управление БиГ не имеет подобных обязательств.

Информация о структуре различных сил, служб и ведомств находится в общественном распоряжении; вся относящаяся к этому вопросу информация не подлежит привилегированному доступу избранных лиц (например, членов специального законодательного комитета, подкомитета или групп тщательно отобранных лиц).

Информация о численности штата различных сил, служб и ведомств также доступна; прозрачность гарантируется также в случаях перераспределения, ограничения либо сокращения штата.

Доступной является и информация о бюджете в целом, а также конкретно о том, на что тратятся деньги и для чего. Прозрачность гарантируется законом про доступ к общественной информации.

Открыта для доступа общая информация о характере операций, которые прово-

дятся или будут проводиться. Материал не содержит конкретной информации, подается в самых общих формулировках и является всеобщим достоянием.

Информация о прорабатываемых стратегических перспективах служб и планировании подлежит только привилегированному доступу, однако эти службы находятся под постоянным контролем офицеров программы миссии ПМЕС.

Критерии и положения о секретности применимы только к информации и документам, которые охраняются Законом о защите секретной информации¹⁷.

Регулярные отчеты о деятельности публикуются в официальных органах печати соответствующих ведомств. ПМЕС издает свой собственный журнал и составляет ежемесячные отчеты. Все статистические данные об эффективности работы и компетенциях сил полиции являются общедоступными и публикуются в отчетах служб статистическими ведомствами субъекта либо кантона. Боснии еще предстоит учредить статистическое ведомство государственного уровня.

Международная прозрачность

Босния присоединилась к следующим международным кодексам и конвенциям, налагающим обязательства «прозрачности»:

- ООН (например, Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятый Резолюцией Генеральной Ассамблеи. ООН 34/169, 1979 г.);
- Совет Европы (например, Европейский Кодекс полицейской этики);
- ОБСЕ (например, Кодекс поведения по военно-политическим аспектам безопасности, 1994 г.);
- Европол (например, Конвенция о Европоле, 1995 г.);
- Интерпол (например, Сеульская декларация Интерпола, 1999 г.);
- Европейская Конвенция по правам человека;
- Свод положений мандата ПМЕС.

Можно сказать, что власти выполняют данные обязательства. Международное сотрудничество между полицейскими силами, внутренними силами безопасности и полицейскими органами, позитивно влияет на внутреннюю прозрачность. Но до тех пор, пока не будет проведена реформа и не будет установлена четкая законодательная база в этом секторе, ожидать настоящей прозрачности и реального внутреннего и внешнего сотрудничества не приходится. Босния является членом Центра по сотрудничеству в Юго-Восточной Европе (SECI) и имеет собственного координатора в главном офисе организации в Бухаресте.

Недавние изменения: 2004 – 2005 годы

В связи с событиями 11 сентября 2001 года

События 11 сентября 2001 года привели к (задекларированным) изменениям в «обычной практике», поскольку с этим связаны прозрачность и подотчетность полицейских сил, служб безопасности и разведывательных служб. В рамках «борьбы с терроризмом», которая была начата после 11 сентября, войска США, действующие независимо от EU-EUFOR, в 2004 году задерживали, давали приказы арестовывать и отправлять в тюрьму подозреваемых в терроризме. Широко известен случай с «Алжир-

¹⁷ Официальный орган печати Боснии и Герцеговины. — 2005. — № 54.

ской группой»¹⁸ и задержание Сабахудина Фиулаянина¹⁹, связанное с «борьбой с терроризмом».

В отношении полиции

Тем не менее в настоящее время полиция редко подвергает себя детальному самоанализу. Судебная власть предпочитает не быть вовлеченной в разрешение скандальных ситуаций, даже если этого требуют дисциплинарные разбирательства, а общество получает лишь незначительный объем информации о скандалах, а нередко просто пребывает в неведении. ПМЕС и Международная программа содействия обучению методом расследования преступлений (ICITAP) помогли сформировать местные отделы, располагающиеся в региональных полицейских участках, целью которых является укрепление должностной дисциплины в Федерации и Республике Сербия (Professional Standards Units – PSUs – отделы профессиональных стандартов). При содействии ICITAP главы отделов начали регулярно встречаться, обмениваться информацией и опытом. Также были разработаны новые процедуры по работе с жалобами на полицию, позволяющие отслеживать все аспекты жалоб и последующее судопроизводство по делу.

К сожалению, отделы профессиональных стандартов (ОПС) и дисциплинарные процедуры, за которыми призваны следить эти отделы, продолжают игнорироваться. Например, автору данной статьи рассказали о случае в Дрваре, когда судья была арестована полицейскими после того, как она их вызвала для приведения в исполнение решения суда об эвикции. При опросе начальник местной полиции просто объяснил, что полицейские, причастные к происшествию, «молоды и неопытны». Отдел профессиональных стандартов не был привлечен, и последующие действия очевидного препятствования применению закона, регулирующего имущественные права, не предприняты. ОПС и дисциплинарные процедуры продолжают выступать в роли посредника для манипуляций с полицией. Отчеты ОПС часто просто выбрасываются или не передаются прокурору. В качестве альтернативы ОПС могут не информироваться о случаях, которые подпадают под их юрисдикцию. В одном американском отчете отмечается следующее: «Несмотря на то, что министры и их заместители назначаются своими правительствами и не могут официально подвергаться расследованию своими ОПС, они иногда обращаются в ОПС с просьбой провести расследование по заявлениям. Если установленные факты не реабилитируют чиновника, могут быть предприняты репрессивные действия»²⁰. В докладной записке Миссии ООН в БиГ (МООНБГ) отмечено: «На основании проведенного МПССН аудита по внутреннему контролю полиции в кантоне под № 10 местная полиция предоставила на рассмотрение обвинения в адрес семерых бывших и трех действующих полицейских города Дрвар».

Без вмешательства МПССН и ПМЕС данные дела могли быть закрыты. ПМЕС и служба по защите прав человека сейчас изучают протоколы судебных заседаний и полицейские досье, чтобы установить тех полицейских, которые были обвинены в совершении преступлений но остались работать в полиции. Опять-таки подчеркнем

¹⁸ Шесть граждан БиГ (алжирского происхождения) были арестованы и переданы Вооруженным силам США 18 января 2002 года // Голос Америки. – <http://www.voanews.com/bosnian/archive/2002-01/a-2002-01-18-5-1>.

¹⁹ Арестован в деревне Горна Маока неподалеку от города Тузла Вооруженными силами США, расположенными в Боснии в составе Стабилизационных сил под руководством НАТО (СФОР), <http://www.nato.int/sfor/trans/2003/t030102a.htm>.

²⁰ Докладная записка США от 06. 2001.

- это должно было быть сделано ОПС. Так только лишь при проверке материалов суда города Добой ПМЕС обнаружила имена семерых полицейских, которые были обвинены в совершении преступлений, но впоследствии по данным делам не были проведены расследования и судебные разбирательства²¹.

С другой стороны, ОПС часто бывают перегружены делами, которые не входят в их компетенцию, что в значительной степени мешает этим отделам работать. Иногда третьи силы пытаются использовать их в политических и других нечестных целях. Например, ОПС в Федеральном МВД иногда просят расследовать нарушения, совершенные в кантонах, которые находятся вне его юрисдикции.

До тех пор, пока продолжается реализация положений дейтонского соглашения и международные организации сохраняют право вмешиваться в дела боснийского государства, его граждане не могут ощущать полную правовую защищенность, которая должна существовать в государстве с развитой демократией. Именно выполнение ДМС, в конечном счете, сделает это возможным. Один из ключевых моментов данного процесса – очищение полиции от тиранов, мошенников, некомпетентных сотрудников и военных преступников.

Особенности контроля и руководства

Роль парламента в утверждении политических решений относительно полиции ограничена. Парламенту позволено вносить поправки только с согласия исполнительных органов власти, и все согласованные поправки должны быть утверждены миссией ПМЕС, а в некоторых случаях – Управлением Верховного Представителя (УВП).

Парламент имеет независимый орган со штатом экспертов, работающий над проблемами, связанными с полицией, исключительно для парламентских комиссий, которые находятся под наблюдением УВП. Некоторые члены парламента стараются придерживаться партийных либо коалиционных линий политики в решении вопросов, имеющих отношение к полиции.

В связи с проблемами в ходе осуществления реформ Федерация Боснии и Герцеговины не имеет Национального Совета безопасности и обороны.

Роль премьер-министра при разработке и утверждении решений, связанных с правоохранительной политикой, только утвердительная, и выполняется в координации с миссией ПМЕС. Пока проводится процесс корректировки законодательства и реформирования благодаря миссии ПМЕС, большинство норм проходят через Парламентскую ассамблею и Президента в декларативной форме.

Как было отмечено выше, процесс одобрения любого документа, стратегически значимого для регулирования границ, зависит от целого ряда правовых и основанных на действующем законодательстве норм. Это также является главной причиной для функционального реформирования полиции под руководством ПМЕС. Основные вопросы реформирования полиции под руководством ПМЕС – это оценка угроз, различные национально-этнические устремления и сдержанное стремление к количественно-структурному формированию полицейских и Вооруженных сил, необходимому для завершения стратегических задач. Финансирование полицейской системы и системы закупок центрального правительства прозрачно для промышленности, бизнеса и общественности. Международные контакты и сотрудничество осуществляются на самом высоком уровне благодаря предыдущим миссиям МПССН и нынешним миссиям ПМЕС.

²¹ Докладная записка МООНБГ от 2001.

Можно сказать, что основным источником знаний, используемых правительством для выполнения своих обязательств при формулировании национальной политики относительно деятельности полиции, является признанный профессиональный опыт, а также отечественная и региональная литература, разрабатываемая факультетами права и уголовного судопроизводства в университете Сараево.

По вопросам теории и практики управления выпускается большое количество отечественной литературы. Ниже представлены лишь некоторые источники, относящиеся к данной теме:

- Masleša Ramo, '*Organization and Functioning of The Police,*' («*Организация и функционирование полиции*»). – Sarajevo: Faculty of Criminal Justice Sciences University of Sarajevo, 1999. ISBN: 9958-613-08-5;
- Abazović Mirsad, '*National Security,*' («*Национальная безопасность*»). – Sarajevo: Faculty of Criminal Justice Sciences University of Sarajevo, 2002. ISBN: 9958-613-13-1.

В Боснии и Герцеговине существуют исследовательские институты, занимающиеся вопросами деятельности полиции, и государство имеет несколько общественных и частных институтов. В основном они сосредоточены на исследовании деятельности правоохранительных органов, но они также имеют дело с парламентским надзором и международными вопросами относительно реформы оборонного сектора в Боснии и Герцеговине и Западнобалканском регионе (такие, как Центр оборонных исследований БиГ).

Общественные институты принадлежат к академическим организациям, в то время как частные институты практически независимы. Наблюдается некоторая их зависимость от общественного финансирования, тем не менее эти учреждения занимаются более общим спектром проблем (безопасность, международные отношения, прозрачность и т. д.), время от времени затрагивая вопросы обороны. Основными продуктами таких институтов являются научные труды и непериодические публикации, а также конференции национального и международного уровня на полицейскую тематику.

Наиболее заметные результаты деятельности институтов:

- а) комиссии по контролю заключают контракты с общественными и частными институтами на проведение независимых исследований по вопросам деятельности полиции;
- б) дискуссии на тему полицейской политики основываются на материалах научной деятельности исследовательских институтов.

Проводятся опросы общественного мнения на полицейскую тематику по официальным и частным заказам, результаты которых публикуются в СМИ.

Полицейские ведомства в рамках оборонного сектора

1. В связи с процессом реформирования существующие нормы в рамках полицейского сектора обладают особым статусом, что предопределяется нынешней ситуацией в секторе безопасности. Некоторые из действующих курсов очерчены ниже.

**Структура принятия решений в области
деятельности полиции**

Тема документа	Название документа	Издающий орган власти	Одобряющая инстанция	Частота	
				Временные рамки	Статус
Планирование деятельности полиции	Закон о внутренних делах Федерации БиГ, 01/96	Парламент Федерации БиГ	Правительство Федерации БиГ – МВД Федерации БиГ		
Кадровая политика	Закон о полицейских Федерации БиГ, 28/05	Парламент Федерации БиГ			
Полицейское образование	Полицейская Академия и факультет уголовного судопроизводства Сараевского университета	МВД Федерации БиГ и Сараевский университет	Правительство Федерации БиГ		
Политика общественной информации	Закон о доступе к общественной информации 32/01	Министерство гражданских дел БиГ	Правительство Федерации БиГ		
Международное сотрудничество	Мандат миссии ПМЕС	Еврокомиссия	Управление Верховного Представителя в БиГ	2007	В действии

2. Все программные документы издаются для внутреннего пользования, представители общественности могут получить копию любых программных документов, подав письменную заявку:

- а) решение о выдаче разрешения принимается в отсутствии заявителя;
- б) заявитель должен заплатить за копию, если ее объем превышает 40 страниц.

Представители общественности могут получить копию любых программных документов:

- в) существует перечень программных документов, которые могут быть переданы общественности.

Этот перечень открыт для широкой публики.

Участие и консультирование в разработке оборонного курса:

- г) уполномоченные подразделения соответствующего Министерства;
- д) эксперты исследовательских институтов;

- е) преподаватели учебных заведений;
 - ж) независимые исследовательские институты;
 - з) иностранные советники.
3. При определении задач стратегии, курса и директив в рамках сектора полиции используются следующие источники:
- 1) программные документы национального уровня, таких как Стратегия национальной безопасности²²;
 - 2) внутренняя оценка национальных ценностей, интересов и требований;
 - 3) выводы и рекомендации по результатам исследований;
 - 4) отечественная и зарубежная теоретическая литература;
 - 5) документы, опубликованные по данной теме структурами обороны других стран;
 - 6) советы и рекомендации иностранных и двусторонних экспертов.
4. При определении рисков и угроз безопасности, упомянутых в стратегии, курсе и директивах в рамках сектора обороны используются следующие источники:
- 1) оценки, сделанные на основании программных документов национального уровня, таких как Стратегия национальной безопасности;
 - 2) оценки, опубликованные международными организациями, такими как ОБСЕ, ООН, ЕС или НАТО;
 - 3) внутренние оценки;
 - 4) отчеты по результатам независимых исследований;
 - 5) оценки, сделанные в документах по данной теме, подготовленных структурами обороны/безопасности/полиции других стран;
 - 6) оценки иностранных и двусторонних экспертов.
5. Обсуждение требований к работе полиции (силы, оборудование, ресурсы и т. д.):
- а) проводится внутреннее обсуждение по вопросам направления реформирования полиции Боснии и Герцеговины²³, а результаты передаются лицам, принимающим политическое решение и УВП;
 - б) проводится внутреннее обсуждение на уровне службы с участием государственных служащих, а результаты передаются лицам, принимающим политическое решение;
 - в) проводится внутреннее обсуждение на уровне службы с участием гражданских служащих;
 - г) проводится внутреннее обсуждение на политическом уровне с участием военных;
 - д) проводится обсуждение требований безопасности с другими ведомствами сектора безопасности;
 - е) проводится публичное обсуждение требований.
6. Основные организационные документы, регулирующие структуры полиции:
- а) организационные схемы, одобренные высшими инстанциями (Парламент и УВП);

²² Стратегия национальной безопасности для субъектов Боснии. Тем не менее до сих пор не существует Стратегии национальной безопасности национального уровня.

²³ Основанной УВП.

- б) описание целей и задач для каждой структуры;
 - в) должностные инструкции для командиров и их подчиненных;
 - г) установленные процедуры работы для каждой структуры;
 - д) унифицированные нормы для каждой структуры.
7. В Боснии существует система планирования деятельности полиции, ее можно описать следующим образом:
- а) система планирования, программирования, выделения бюджета и оценивания на государственном уровне
 - б) система распределения ресурсов отсутствует в силу событий, произошедших в прошлом.
8. Система планирования для полиции организована в соответствии с программами департаментов и ведомства. Люди, занимающиеся планированием, для выполнения своих задач получают необходимую информацию о каждой программе:
- а) по каждой программе принимается решение в свете существующей стратегии деятельности полиции;
 - б) все программы перечислены согласно порядку их приоритетности;
 - в) каждое лицо, принимающее решение, выпускает руководство, содержащее его/ее намерения;
 - г) предоставляется описание итогового состояния каждой программы;
 - д) открыто указывается стоимость каждой программы;
 - е) устанавливается среднесрочная структура;
 - ж) распределение расходов указано в бюджете на несколько лет.
9. В Боснии существуют требования к планировщикам обороны разработать систему планирования, рекомендации и альтернативы для командиров или штатских чиновников до того, как будет принят определенный курс действий.
10. Состав корпуса планировщиков деятельности полиции представлен в основном гражданскими экспертами.

Выводы

На данный момент БиГ имеет 15 органов правопорядка, работающих в области криминального права. Для страны такого размера, как БиГ, это является неустойчивым и нелогичным подходом к вопросам борьбы с преступностью. Для государства такой величины подобный подход к вопросам, касающийся борьбы с преступностью, является непоследовательным и нелогичным. Изучение полицейской системы, проведенное Европейской Комиссией в июне 2004 года, установило, что полицейские силы БиГ разделены, имеют слишком много служащих и не в состоянии действовать на территории всей страны.

Подобный факт был впоследствии подтвержден Комиссией по реформированию полиции, которая охарактеризовала существующую в БиГ полицейскую систему как слишком усложненную, дорогостоящую и неэффективную в борьбе с преступностью. Перестройка структуры полиции является способом преодоления системных недостатков в организации охраны правопорядка в БиГ. Она предоставляет средства для воплощения в жизнь европейского передового опыта по организации эффективной полицейской службы, стоящей на страже интересов боснийских граждан.

Литература

1. NO PROGRESS, NO EU. – Europe Report № 164. – Brussels, 06.09. 2005.
2. POLICING THE POLICE. – Balkans Report № 130. – Sarajevo/Brussels, 10.05. 2002.
3. Police Reform Commission Declaration, the Bosnia and Herzegovina Police Restructuring Commission met in Brussels on 28 October 2004 at the Institution of the European Union and presented this Declaration to the European Commissioner for External Relations H.E. Chris Patten and the Secretary-General of the Council of the EU and High Representative for the Common Foreign and Security Policy, H.E. Javier Solana.
4. 26th Report by the High Representative for Implementation of the Peace Agreement to the Secretary-General of the United Nations. – High Representative in accordance with Annex 10 of the Peace Agreement and the Conclusions of the London Peace Implementation Conference. – 01.01. – 30.06. 2004.
5. Abazović M. Državna bezbjednost. – Sarajevo: Fakultet kriminalističkih nauka, 2001.
6. Ahić J. Dokument o sigurnosnoj politici Bosne i Hercegovine – *Conditio sine qua non* // Kriminalističke teme-Časopis za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije. – Sarajevo: Fakultet kriminalističkih nauka, god.III. – Sarajevo br.3-4.
7. Masleša R. Policija – Organizacija i funkcioniranje u demokratskom društvu. – Sarajevo, 1999.
8. Masleša R. Teorije i sistemi sigurnosti. – Magistrat: Sarajevo, 2001.
9. Law on State Border Service // Official Gazette of Bosnia and Herzegovina (18/00). – 13.11.2000.
10. EUPM/s Reports 2000–2005.

Приложение

Сокращения и аббревиатуры

БИГ/БиГ	Босния и Герцеговина
ДМС	Дейтонские мирные соглашения
ЕС	Европейский Союз
EU-EUFOR	Вооруженные силы Европейского Союза в Боснии и Герцеговине
ПМЕС	Полицейская миссия Европейского Союза
EU IMMРАСТ	Образовательная группа Европейского Союза
ФБиГ	Федерация Боснии и Герцеговины
ICTY	Международный уголовный трибунал по бывшей Югославии
ЛГМС	Линия границы между субъектами
МПССН	Международные полицейские силы специального назначения
УВП	Управление Верховного Представителя
ПМ	«Партнерство ради мира»
СПМ	Совет по поддержанию мира
КРП	Комиссия по реструктуризации полиции
ОПУ	Отряды полицейских участков
РС	Республика Сербия
ССА	Соглашение о стабилизации и ассоциации
ГПС	Государственная пограничная служба
СДП	Сербская демократическая партия, ведущая партия в СР, изначально возглавляемая Радованом Караджичем
ГУРО	Государственное управление разведки и обороны
ОК	Объединённое Королевство
СШ	Соединённые Штаты

РЕФОРМА ПОЛИЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ МАКЕДОНИЯ

Лидия Георгиева,

*доктор наук, Институт оборонных и мирных исследований
(Скопье, Республика Македония)*

Введение

После того как Республика Македония провозгласила независимость по результатам референдума 8 сентября 1990 года, а спецслужбы и подразделения территориальной обороны приняли на себя обязательства по защите государственных границ, началось создание организационной инфраструктуры и формирование сектора безопасности. Новая Конституция 1991 года и Закон «Об обороне» – первый законодательный акт, принятый парламентом, — обеспечили нормативную базу для организации системы национальной безопасности и определили основные действующие силы сферы безопасности. После появления ряда признаков нестабильности в обществе вопросы системы обороны стали рассматриваться правительством Македонии как первоочередные. Противоположные мнения, а иногда и враждебное отношение соседних стран стали первыми сигналами того, что позиционирование нового государства на международной арене не будет легким процессом. Спор с южным соседом о названии страны дополнительно усложнил и отдалил процесс официального признания страны и принятия ее в состав международных организаций. С другой стороны, внутренние политические процессы, продуцирующие создание демократических институтов, в большей мере были ориентированы на этническую, а не идеологическую политику. В результате возникло значительное разделение между национальным большинством македонцев и национальным меньшинством албанцев, не говоря уже о том, что все правительства Македонии были коалиционными. В таких условиях полиция и армия Македонии, играя изначально автономную роль в новом суверенном государстве, столкнулись со сложной задачей: поддержать процесс институционального и государственного строительства и всячески способствовать ему.

Мирная ликвидация ранее существовавшей системы и переход к парламентской демократии стали наиболее важными вопросами как для Македонии, так и для мирового сообщества. Сложная ситуация и острые этнические конфликты в бывшей Югославии могли поставить под удар хрупкую стабильность и безопасность страны; и именно это послужило толчком к началу оказания международной помощи Македонии. После проведения контрольной миссии ОБСЕ ООН утвердила превентивную миссию развертывания под названием UNPROFOR-UNPREDEP, целью которой стало отслеживание и предоставление информации о событиях, которые могут нести потенциальную угрозу стабильности и безопасности страны. Таким образом Македония получила превентивные механизмы слежения за северными и западными пограничными территориями. Международное присутствие было весьма успешным во время косовской интервенции в 1999 году, а Македония стала территорией для приема беженцев и размещения международных сил, поддержавших вторжение. Косовский кризис разрушил ранее принятые Македонией превентивные меры, политическая ситуация ухудшилась под давлением этнических разногласий, привела к росту преступной деятельности, нелегального перемещения оружия и активизации приграничных экстремистских групп.

В неблагоприятных местных условиях после присоединения к программам НАТО «Партнерство ради мира», «Совет евроатлантического партнерства» и другим, способствующим сотрудничеству и трансформации в соответствии с натовскими стандартами, в 1999 году Македония впервые представила свой План действий по подготовке членства в НАТО. В то время, когда были запланированы серьезные реформы в сфере обороны, не высказывалось никаких пожеланий и не было никаких намеков относительно осуществления подобных процессов в полицейской системе. Пакт о стабильности в Юго-Восточной Европе создал общую основу для более четких региональных превентивных мер в рамках проектов развития, направленных на решение конкретных проблем безопасности.

23 февраля 2001 года Македония и ФРЮ подписали соглашение о размещении и описании границ, которое позднее было ратифицировано обоими парламентами. Соглашение было направлено в штаб-квартиру ООН, а вопрос о границах посредством организации международно признанной границы урегулировался. Вскоре после подписания соглашения Македония была вовлечена в шестимесячный вооруженный конфликт, спровоцированный вооруженными нападениями на силы безопасности Македонии. Бойцы бывшей армии освобождения Косова и позднее националистической освободительной армии заявили о готовности полицейских сил и всей системы обороны разрешать кризисные ситуации и предотвращать глобальные вооруженные конфликты. Военные действия прекратились при международном посредничестве, и было подписано рамочное соглашение (13 августа 2001 года), которое предусматривало меры по немедленному разрешению всех вероятных конфликтов. Условия соглашения трансформировались в изменения к Конституции, затрагивающие межэтническое взаимодействие и принятие мер по разделению власти. Нововведения были поддержаны миссиями НАТО «Янтарная лиса» (Amber Fox – разоружение воевавших сторон) и «Главная жатва» (Essential Harvest – охрана наблюдателей ЕС и ОБСЕ), операцией ЕС по кризисному урегулированию «Конкордия» (Concordia) и полицейской миссией «Проксима» (Proxima).

Полное исполнение положений Охридского рамочного соглашения было одним из предварительных условий получения Македонией позитивного ответа на свою заявку о вступлении в ЕС. В соответствии со стратегией строительства постконфликтного мира полиция Македонии должна быть преобразована таким образом, чтобы обеспечить охрану общественного порядка согласно демократическим критериям. Пять лет, последовавшие за подписанием соглашения о стабилизации и сотрудничестве, должны были стать периодом наиболее интенсивного проведения реформ в Македонии вообще и в секторе безопасности в частности. Связанные обязательства Соглашения о стабилизации и сотрудничестве и необходимостью выполнения Копенгагенских критериев для вступления в ЕС, правительство Македонии приняло Национальную стратегию интеграции в ЕС с целью ускорения хода реформ и расстановки приоритетов. Реформы судебной системы и системы внутренних дел, а также первоочередные задачи выполнения некоторых конкретных задач стали составной частью Национальной стратегии¹.

Концепция комплексного управления пограничными службами (КУПС) является первоначальной стадией ее реализации. Национальная стратегия комплексного управления пограничными службами (НСКУПС) была принята правительством в октябре 2003 года.

¹ Национальная стратегия членства в ЕС. – 07. 2004. – [www.http://vlada.gov.mk](http://vlada.gov.mk).

Реформирование сектора безопасности (РСБ) в Республике Македония: впереди долгий путь

Процесс реформирования сектора безопасности (РСБ) в том или ином виде прошли почти все государства западной демократии, равно как и растущее число демократий Юго-Восточной Европы и потенциальных членов НАТО и ЕС. Для одних стран желание проводить кардинальные трансформации и реформы возникло в результате осознания необходимости укрепить и защитить зону свободы, демократии и безопасности. Для других РСБ более значимо как часть выбранного курса, инструмент возрождения и реструктурирования институтов безопасности после глубоких кризисов в сфере безопасности, военных кризисов или вооруженных конфликтов. В сущности, новые и/или модифицированные риски и вызовы в сфере безопасности, сформировавшие общее ощущение возросшей уязвимости, также способствовали пониманию того, что проблемы безопасности являются актуальными для всех без исключения государств. Террористические атаки в 2001 году были среди тех критических событий, которые заставили приумножить национальные и международные усилия, прилагаемые с целью изменения политики безопасности и проведения реформ оборонных миссий. Концептуально РСБ является одним из основных инструментов, нацеленных на преодоление разбалансированности между новыми рисками и угрозами безопасности и оборонными возможностями сектора безопасности, оставшимися после «холодной войны». Каковы бы ни были мотивы преобразований в области сектора безопасности, сегодня ведется поиск пространства, средств и инструментов, способных обеспечить безопасность отдельных стран и помочь соответствующим органам в выполнении этой задачи. Большинство субъектов, действующих в этом секторе, стремятся упредить возможные изменения в отношении безопасности. Если в начале 1990-х XX в. основной целью РСБ в странах Центральной Европы, а теперь и в странах НАТО, было преодоление опасного положения – результата неуравновешенных отношений между гражданскими и военными силами, то теперь во главу угла ставится демократический контроль над вооруженными силами или многочисленными и тяжеловооруженными армиями в условиях этнических конфликтов Юго-Западной Европы, постконфликтное переустройство и реформирование.

По справедливому замечанию Халтнера, политическая культура нации определяет ее гражданско-военные отношения². Правильность данного замечания становится особенно очевидной во время переходных периодов и периодов реформирования в западнобалканских странах. Более того, большинство стран региона демонстрируют, что РСБ необходимо воспринимать как серьезный, сложный и требующий больших усилий процесс. Такое единодушие сформировалось несмотря на то, что все без исключения страны региона демонстрируют разные уровни признания реформ, некоторое специфическое понимание их содержания и целей и, наконец, по-разному оценивают важность реформ для всего демократического процесса. Во всех без исключения странах региона реформы оборонных секторов получили общественную поддержку, но везде эти реформы имели некоторые особенности, которые определялись политической волей, способностью к военно-гражданскому сотрудничеству, социальным и экономическим развитием той или иной страны³. С политической точки зрения ори-

² См.: Haltiner K.: *Swiss Security Sector: Structure, Control, Reforms* // Georgieva L (ed.). *The Challenges for the SSRs in Macedonia*. – Skopje: DCAF& Institute for Defence and Peace Studies; Makedonska riznica, 2003.

³ См.: Capparini M.: *Transforming Police in Central and Eastern Europe // Process and Progress*. – Lit Verlag, 2004. – http://www.dcaf.ch/docs/tranf_police/Introduction.pdf.

ентированное на обязательное членство в НАТО и упрочение сферы безопасности, РСБ должно быть объектом постоянного анализа и содержать аналитические отчеты и информацию о более или менее успешных политических стратегиях.

По сравнению с опытом других стран РСБ в Македонии является своеобразным: оно придерживается основных ведущих принципов и направлений концепции и при этом приспособливает ход реформ к существующим особенностям системы обороны и безопасности. РСБ по времени последовало за обретением страной независимости в 1991 году и ее упрочением в 2001 году. Высказывались некоторые мнения относительно того, не являлись ли процессы, происходившие в 1991–2001 годах, в большей мере наращиванием сектора безопасности, чем собственно реформой. Тем не менее стало очевидным, что ход реформ сферы безопасности в Македонии получил серьезный и явный приоритет особенно после 2001 года⁴. В этом отношении преобладала ошибочная точка зрения из-за неясности и неоднозначности определений сферы безопасности. В течение десятилетия после обретения независимости недостаточно внимания уделялось большому количеству проблем, существовавшим потребностям и движущим силам в Македонии. Неупорядоченная система безопасности, как описывала ее Ванковска, была представлена, по крайней мере, двумя основными гарантами безопасности (армией и полицией Македонии) в окружении ряда различных международных миссий, действующих в зависимости от обстоятельств. Вплоть до 2001 года эти формальные силовые ведомства сектора безопасности являлись наиболее явными и заметными ее частями, при этом время от времени возникали и вопросы относительно разведывательных структур. Однако необходимость реформирования и реорганизации сферы безопасности, в соответствии с принципами осуществления гражданского и демократического контроля Вооруженных сил, прозрачности и подотчетности, стала несомненной.

Когда Македония приступила к реализации одной из основных задач в сфере безопасности – вхождению в систему коллективной обороны и безопасности, ход реформ был подвергнут переоценке. Парламент Македонии проголосовал за членство в НАТО в декабре 1993 года. Следует особо подчеркнуть, что это стало первым выражением политического единодушия и поддержки официальным ведомством процесса интеграции сферы безопасности. В то время как это решение обозначило символическую приверженность страны реформам в системе обороны (или, по крайней мере, признания необходимости таких реформ) в качестве предварительного условия членства в НАТО, Македония оставалась в сложной ситуации регионального конфликта. Процесс реформирования, часто сопровождавшийся различными кризисными ситуациями (региональными и внешними), был преимущественно обозначен как вопрос сферы обороны и безопасности⁵. Реформирование Вооруженных сил предваряло реформирование полиции и других структур, составляющих сферу безопасности. К тому

⁴ См.: Georgieva L. (ed.): *The Challenges for the SSRs in Macedonia*. – Skopje: DCAF& Institute for Defence and Peace Studies; Makedonska riznica, 2003.

⁵ Выход из положения, когда полностью принимались разработанные международными организациями механизмы обеспечения безопасности во время насильственного распада бывшей Югославии, для Македонии заключался в участии в программе «Партнерство ради мира» и программах НАТО, разработанных для стран Центральной и Юго-Восточной Европы. Получая в ходе участия в программе «Партнерство ради мира» необходимые знания по вопросам укрепления доверия, взаимопонимания, используя систему оказания консультаций, установления связей и обмена информацией, Македония постоянно ориентировала свою активную политику в сфере безопасности и обороны с помощью инструментов Процесса планирования и анализа, Индивидуальной программы партнерства и Плана действий по вступлению в НАТО с целью обеспечения прозрачности в сфере обороны и безопасности.

же новообразованные ведомства одновременно переживали кризисные ситуации как в сфере внутренней политики/безопасности, так и в этнической сфере; привычным стало впечатление, что недоразумений было больше, чем успеха в ходе реформ. Однако общественные ожидания относительно РСБ как предварительного условия членства в НАТО и ЕС остались на высоком уровне.

Вооруженный конфликт 2001 года между Национальной освободительной армией и силами безопасности Македонии разрушил все превентивные меры, принимавшиеся относительно Македонии, и подорвал все предпринятые до этого усилия по проведению реформ⁶. Подписание Договора о стабилизации и сотрудничестве (ДСС) в 2001 году стало новым толчком к более разносторонним реформам многонационального македонского общества и положило начало более интенсивным реформам в сфере безопасности. После подписания ДСС ЕС переориентировал свою помощь с области материального переустройства на поддержку широких реформ. В рамках Процесса стабилизации и ассоциации (ПСА) остальные международные программы (Пакт о стабильности, ОБСЕ) сконцентрировали свои усилия на укреплении мира. Эти инициативы вернули ход реформ в правильное русло. Если бы этого не произошло, Македония столкнулась бы с угрозой глубокого кризиса с непредсказуемыми последствиями.

Фактически подписание Охридского рамочного соглашения (ОРС), которое формально положило конец шестимесячному вооруженному конфликту 2001 года, еще раз обозначило и детально указало на сложность процесса реформирования. Это соглашение предложило определенную политику строительства постконфликтного мира, направленную на переустройство безопасности и межэтнического доверия, а также организацию стабильности, разрушенной вооруженным конфликтом. И ДСС, и ОРС определили организационные рамки процесса реформирования, главным образом, в области верховенства закона, независимости судов, антикоррупционных мер, реформы полиции и управления пограничными службами⁷. Эти меры понимаются как базовые условия, необходимые для поддержания и усиления процессов построения государственных институтов, наращивания потенциала, проведения демократических реформ, упрочения силы закона и ускорения экономического возрождения. В рамках программы CARDS (Программы помощи ЕС в реконструкции, развитии и стабилизации) было разработано значительное количество проектов в сфере внутренних дел и юстиции по вопросам экономического и социального развития, демократической стабилизации, охраны окружающей среды и природных ресурсов, наращивания административного потенциала. Сфера юстиции и внутренних дел ориентирована на оказание поддержки в реформировании законодательной системы, судоустройства, полиции и комплексного управления пограничными службами. Она участвует в укреплении потенциала страны, направленного на борьбу с организованной преступностью и торговлей людьми, на развитие системы предоставления убежища, миграционной политики, законодательства и осуществление правоохранительной деятельности.

Заявление Республики Македония о вступлении в ЕС в некоторой степени преодолело некие психологические препятствия, имевшиеся у широких слоев общества, связанные с видением того, что реформы представляют собой бесконечный процесс, развитие которого очень сложно определить. Аналитический отчет об отношении к заявлению на вступление в ЕС, получение позитивного ответа и статуса кандидата в ноябре 2005 года увеличили шансы Македонии на выполнение взятых обязательств,

⁶ См.: Ackerman A. The Idea and Practice in Conflict Prevention. – JPR. – May, 2003. – № 40. – P. 339 – 347.

⁷ См.: документы Европейской Комиссии, Главного управления внешних связей, Управления по Западным Балканам по вопросам региональной стратегии на 2002 – 2006 годы.

вытекающих из членства в ЕС и определяемых в качестве приоритетов европейского партнерства в 2005 году. Новый инструментарий финансового содействия, Документ для стран — кандидатов на вступление в ЕС (IPA) призваны усилить ход реформ в целом и сферы юстиции и внутренних дел в частности.

Нормативные вопросы в политике и системе обороны и безопасности

Во избежание возможного насильственного распада Конституция Республики Македония, принятая 17 ноября 1991 сразу же после референдума о независимости, законодательно определила парламентскую демократию как систему государственного устройства страны. Новый конституционный акт последовал после того, как общество продемонстрировало, с одной стороны, недостаток опыта в сфере демократических отношений и, с другой стороны, свои намерения узаконить приверженность западным демократическим стандартам и фундаментальным правам и свободам человека. Конституция, следуя принципу разделения власти, определяет функцию парламента как главного института законодательной ветви власти. Это место парламента в системе власти укрепляется, так как только парламента имеет полномочия самороспуска. Что касается исполнительной власти, Конституция разделяет исполнительную власть между правительством и Президентом Республики. С точки зрения конституционных норм взаимоотношения между законодательной и исполнительной ветвями власти или даже внутри них представляется как система использования полномочий, зависящая в большей степени от политической ситуации, чем от положений Конституции.

На практике оказывается, что взаимоотношения между исполнительной и законодательной властью носят неопределенный и конкурирующий характер, в то время как процесс реализации политики и принятия решений уже идет. Такие ситуации возможны из-за неопределенных конституционных отношений между правительством и Президентом или когда эти отношения находятся в стадии обсуждения. В соответствии с Конституцией парламента обладает исключительной политической и законодательной властью и принимает решения о развязывании войны и заключении мира. Закон «Об обороне» более четко определяет его роль в вопросах обороны и безопасности.

Согласно Конституции Македонии Президент обладает исключительными полномочиями, а его пост не является номинальным до тех пор, если иное не определено в Конституции⁸. Его политическая легитимность подтверждается всеми избирателями, а полномочия не зависят от других политических институтов. Только Конституционный Суд имеет право принимать решения об ответственности Президента и только в том случае, когда две трети парламентского большинства поддержат эту процедуру. Президент, а следовательно, и законодательная власть (парламент) занимают особое положение, поскольку последняя вправе наложить вето на принятие закона. Полномочия Президента в отношении внешней политики, а также избирательных функций тоже особые. Он занимает также особое положение в сфере оборонной политики, так как является Верховным главнокомандующим Вооруженных сил и в военное, и в мирное время. Полномочия верховного главнокомандующего в военное время или в чрезвычайной ситуации еще более привилегированы, так как он вправе назначать или распускать правительство. Что касается того, как это осуществляется в практической плоскости, то Конституция предписывает Закону «Об обороне» обязанность определять полномочия Президента, Министерства обороны и Генерального штаба. Президент также назначает и увольняет генералов и руководство Генштаба ВС Македонии.

Конституция определяет место правительства в системе взаимоотношений с

⁸ Конституция Республики Македония. – С. 79 — 87.

парламентом Македонии, но в ней нет специальных положений относительно демократического контроля над вооруженными силами. Правительство обладает обычными функциями в отношении оборонного сектора, а Закон «Об обороне» определяет взаимоотношения исполнительной власти – Президента и правительства. Это довольно дискуссионный вопрос, так как согласно Закону «Об обороне» Президент занимает более сильную позицию, но на практике необходимо взаимодействие и сотрудничество между двумя ветвями исполнительной власти, особенно в отношении оборонных планов и стратегий. Еще один спорный вопрос – полномочия Генерального штаба. Начальник Генерального штаба, назначаемый Президентом, подчиняется и ему, и правительству.

В соответствии с Конституцией министры обороны и внутренних дел должны быть гражданскими лицами и работать не менее трех лет в гражданской сфере до назначения на эти должности. Конституция предполагает гражданский и демократический контроль над обоими министерствами и их подотчетность правительству, которое, в свою очередь, коллективно и индивидуально подотчетно парламенту. Министры отвечают за реализацию национальной политики в сфере безопасности.

В целом проблема нормативной раздвоенности, возникающая из конституционных положений, накладывает свой отпечаток и на сферу безопасности и обороны. Соответственно, взаимоотношения между исполнительной и законодательной ветвями власти, а также между исполнительными субъектами (парламентом, Президентом, правительством, министрами) определяют ситуацию, которая оказывает влияние на состояние дел в формировании сектора безопасности.

В отношении вопросов безопасности и обороны часть экспертов рассматривает обязанности обоих субъектов (законодательного и исполнительного) согласно принятым положениям Конституции как нечетко определенные. Эту ситуацию можно разрешить путем выстраивания особых четко определенных отношений между действующими субъектами сектора безопасности. Как только Конституцией были определены основные парламентские структуры, вопросы безопасности и обороны были направлены в ведение Закона «Об обороне» и Закона «О полиции». Поскольку Конституция определяет взаимоотношения между законодательной и исполнительной ветвями власти в сфере обороны и безопасности, можно предположить, что Закон «Об обороне», принятый в феврале 1992 года, и Закон «Об обороне», принятый в мае 2001 года, более четко идентифицируют институциональные взаимоотношения между субъектами сектора безопасности и укрепят принцип верховенства гражданских институтов над военными⁹. Некоторые из ключевых вопросов, ранее рассматривавших как критические в отношении законодательной и исполнительной власти, лежат в плоскости осуществления парламентского контроля сектора безопасности, первичной роли исполнительных субъектов (правительства и Президента) в кризисных ситуациях, а также в координации работы полиции и армии. Кризис 2001 года и сложная постконфликтная ситуация заострили внимание на этих дискуссионных вопросах. Существует

⁹ Закон «Об обороне» (май 2001 года) детализирует роль Министерства обороны, задачи Вооруженных сил и роль Генерального штаба. Вопросы взаимоотношения гражданского общества и военных и гражданского контроля над деятельностью ВС рассматривались в качестве основных, другие вопросы относительно роли исполнительной власти, а в особенности роли парламента в осуществлении демократического контроля над сектором безопасности, его активной роли в разработке политики национальной безопасности или же вопросы подотчетности и прозрачности, не были отработаны.

также проблема обеспечения общественного порядка и роли полиции в демократическом обществе. В то время как Конституция гарантирует основные права и свободы человека, в правоохранительной сфере полиция остается основным субъектом деятельности и необходимой силой в обеспечении общественной безопасности. Закон «О полиции», принятый в 1993 году (с дополнениями 2002, 2003 и 2004 годов), определяет полномочия Министерства внутренних дел и правоохранительные функции полиции.

Развитие и функционирование общественного сектора безопасности после провозглашения независимости также вызывало вопросы, но следует отметить, что это происходило с меньшим энтузиазмом и вниманием, чем в отношении оборонного сектора. Необходимость реформ в системе полиции была вызвана рядом причин. Наиболее явные среди которых – недостатки в организации, связанные с политизацией деятельности полиции. Доверие общества к полиции было существенно подорвано в период кризиса 2001 года не только из-за недобросовестного исполнения обязанностей сотрудниками полиции, но и из-за недостаточного представительства этнических групп в структуре полиции. Глубина этих проблем была очевидной и до момента кризиса, и в период его протекания. В то время как многие верили, что внешние угрозы представляют наибольшую проблему в плане стабильности и безопасности в стране, значимость внутренних угроз и региональных проблем, таких как контрабанда огнестрельного оружия и легкого вооружения, незаконное перемещение людей, организованная преступность и приток беженцев, не учитывались, что ослабило внутреннюю стабильность. Стало очевидным, что внутренние и внешние факторы одновременно привнесли свой негатив в разжигание потенциальных конфликтов, и поэтому необходимы были безотлагательные реформы в правоохранительной деятельности полиции.

РСБ: начало реформирования полиции

Исторические основы положения дел в системе безопасности Македонии и полный политический консенсус относительно членства в ЕС в значительной степени влияют на состояние дел в стране сегодня и играют свою роль в определении ее будущего. Более того, эти изменения знаменуют конец периода установления постконфликтного мира и стабилизации и начало периода эффективной демократии с успешным завершением реформ в секторе безопасности и обороны. Реформы в секторе безопасности начались одновременно с участием Македонии в программах НАТО. До 2001 года процесс реформирования дал некоторые положительные результаты. Однако после саммита НАТО в Праге стало вполне очевидным, что для завершения процесса вступления в НАТО необходимо выполнить определенные обязательства.

Вопрос реформирования полиции стал на повестке дня сектора безопасности только после вооруженного конфликта 2001 года, когда привлечение полиции к разрешению постконфликтной ситуации было признано приоритетной стратегией. После окончания процесса демобилизации и разоружения, а также вследствие амнистии бывших боевиков Национальной освободительной армии (хотя при этом результатами разоружения были в большей степени удовлетворены международные представители, чем македонская общественность и определенные эксперты) был разработан Механизм быстрого реагирования, создана группа ЕСJNAT в рамках Европейской Комиссии, разработан проект Стратегии реформирования поли-

ции. В то же время полиции приходилось заниматься непосредственными вопросами восстановления доверия среди местного населения в бывших кризисных районах, роспуска подразделений охраны общественного порядка, созданных в период конфликта, и изменения милитаризированной системы полиции¹⁰. Концепция охраны общественного порядка была внедрена с главной целью построения доверительных отношений среди многонациональных подразделений полиции и местного населения при поддержке международных наблюдателей. Этот процесс был очень деликатным и сложным, он полностью подтвердил настоятельную необходимость изменений в ситуации выполнения полицейскими силами их основной функции.

По сравнению с реформами в секторе обороны, которые больше носили характер структурных изменений и наращивания потенциала, реформирование полиции было более сложной задачей, требующей большого напряжения сил. Возникла проблема создания традиционной, структурированной, функциональной, но сильно централизованной полицейской структуры. Тем не менее реформирование полиции было необходимым процессом, который ознаменовал следующее:

- реализацию положений Рамочного соглашения и внедрение принципа децентрализации и равного представительства меньшинств в полицейских структурах;
- четкое разграничение функций между полицией и оборонным сектором;
- укрепление функции обеспечения порядка, ее превентивной роли и эффективного контроля внутренних угроз безопасности.

Согласно положениям Рамочного соглашения процесс децентрализации и передачи полномочий от центральных к местным структурам власти призван способствовать формированию более ответственных местных органов власти и содействовать обеспечению безопасности на местном уровне. В соответствии с Законом «О самоуправлении» Муниципальный Совет утверждает ежегодный отчет об общественной безопасности и предоставляет его министру внутренних дел и омбудсмену. При необходимости Совет дает свои рекомендации территориальным полицейским службам¹¹. Совет также принимает решения по избранию начальника местного управления полиции с учетом предложений Министерства внутренних дел. Все это позволяет наладить более тесное взаимодействие на местном уровне и усилить контроль местных органов власти над деятельностью полицейских служб. Одновременно это усиливает информированность по вопросам сектора общественной безопасности и, в некоторой степени, увеличивает ответственность полиции за состояние дел в сфере безопасности на местном уровне.

Необходимость четкого разделения функций полиции и военных стала еще одной приоритетной задачей в сфере реформирования полиции. В 2001 году полиция и армия были втянуты в вооруженный конфликт с повстанцами из Национальной освободительной армии. Возникла запутанная ситуация вокруг проблемы контроля и управления. Широкая координация деятельности и взаимодействие между полицией и военными оказались не постоянными. Таким образом, установление более четкой координации стало необходимостью.

Укрепление функции обеспечения порядка не является единственной задачей в

¹⁰ Stojanovski T. Reformite na policijata vo Makedonija: Pretpostavki za efikasnost i prevencija // Stojanovski T. Police Reforms in Macedonia: Preconditions for efficiency and prevention; in Georgieva: Conflict Prevention: From Idea towards Culture of Conflict Prevention. – FES, 2004. – P. 197 – 208.

¹¹ Закон «О самоуправлении» // Правительств. вестн. – 2002. – № 5. – Ст. 36.

сфере реформирования полиции. Предполагается, что принцип превентивности будет также в значительной мере способствовать более эффективному обеспечению правопорядка. Предотвращение полицией преступлений, незаконной торговли, торговли людьми, контрабанды оружия означает, что полиция заняла более активную позицию в защите законности, обеспечении правопорядка, безопасности граждан и их собственности.

Учитывая, что вышеперечисленные вызовы представляют общую угрозу и их устранение рассматривается в качестве приоритетов сферы безопасности стран данного региона, вопросы осуществления контроля над границами и предотвращения любого дублирования полномочий представляют большой интерес. Вопрос эффективности осуществления контроля границ Македонии не является новым, но его решение зависит от решения других проблем. Как было сказано выше, ответственной за управление границами была македонская армия, а границы Македонии оставались последними из подконтрольных армии в данном регионе. В таком случае вопрос управления границами заключается не только в обеспечении компетентного администрирования границ, но и в существенной РСБ, передаче полномочий Министерства обороны Министерству внутренних дел, а также создании совершенно новой структуры в рамках МВД, а именно Службы пограничной безопасности. Проблема управления границами была включена в Стратегию реформирования полиции (СРП), которая была принята правительством 11 августа 2003 года. Позднее Группа стратегического управления ходом реформ полиции подтвердила Программу действий по проведению реформы полиции и определила ее основные цели, концепцию воплощения, необходимые финансовые инвестиции, законы и подзаконные акты, которые нужны для проведения реформ.

Межминистерская рабочая группа, образованная правительством, разработала Национальную стратегию комплексного управления пограничными службами (НСКУПС), которая была принята правительством 22 декабря 2003 года¹². Программа действий определяет конкретные виды деятельности, временные рамки, отведенные на решение поставленных задач, ответственные министерства и ведомства, необходимые ресурсы, а также потенциальные риски и условия¹³.

Обзор реформы полицейских служб: нормативный и концептуальный аспекты

По вполне понятным причинам представление и внедрение концепции комп-

¹² Региональная конференция в г. Охрид по вопросам пограничной безопасности и управления границами (май 2003 г.) посредством Документа о дальнейших действиях дала определение КУПС как долгосрочной общей цели всех западнобалканских стран. Также были определены общие краткосрочные цели и ряд мер, принимаемых странами. Три аспекта данного процесса (содействие торговле, контроль границ и региональное сотрудничество по вопросам границ) получили международную поддержку ЕС (региональная программа CARDS); НАТО (План действий по подготовке членства в НАТО (MAP) и «Партнерство ради мира» (PfP)); Процесс планирования и анализа (PARP)); ОБСЕ (обучение, консультации и Совместная программа подготовки пограничных служб региона); Европейского агентства по реконструкции (EAR); Центра демократического контроля над вооруженными силами (DCAF); Пакта о стабильности (Региональная инициатива по вопросам миграции, предоставления убежища и беженцев (MARRI)).

¹³ Основой для составления НСКУПС и Программы действий КУПС является Шенгенский каталог ЕС (раздел о контроле внешних границ), Рекомендации по перемещению и возврату нелегальных мигрантов, а также передовой опыт.

лексного управления пограничными службами (КУПС) в качестве составной части РСБ были описаны и предложены в рамках более широкого процесса реформы полиции. По-видимому, необходимо обсудить функциональные и организационные изменения, а также те проблемы, которые недавно возникли уже в ходе проведения реформы полицейской системы до того, как наметать компоненты и определять функции стратегии КУПС и программы действий. Понимание в широком смысле и реформы полиции, и стратегии КУПС реализуется в Концепции национальной безопасности и обороны (КНБО). В качестве первого варианта, имеющего отношение к политике безопасности и обороны, КНБО была одобрена правительством и парламентом в феврале 2003 года. Парламент также принял новый Закон «Об антикризисном управлении». Были разъяснены некоторые аспекты организации сотрудничества и координации деятельности полиции и военных в чрезвычайных и кризисных ситуациях.

В течение всего периода работы над документом и позднее во время общественных дискуссий было высказано несколько противоположных мнений относительно Концепции национальной безопасности и обороны, особенно по вопросам теоретического понимания ключевых категорий, основных интересов, определения главных рисков и угроз безопасности. Стало очевидным, что политическое и экспертное сообщества разделяют разные точки зрения по некоторым положениям этого документа. Итоговый документ, принятый парламентом, получил государственную легитимность и впоследствии использовался в качестве основы для принятия Закона «Об антикризисном управлении». В области безопасности и обороны, политики национальной безопасности в целом и в отдельных ее аспектах, КНБО стала основным документом Республики Македония. Создание пограничной службы, способной обеспечить эффективный контроль границ и пограничной зоны, является одной из необходимых мер, определенных в рамках целей и основных принципов политики национальной безопасности. КНБО весьма конкретно рассматривает вопросы политики внутренней безопасности, которая направлена на защиту и укрепление национальных интересов, предотвращение рисков и угроз демократическому порядку, как это определено Конституцией, правами и свободами человека. Выявление фактов терроризма, организованной преступности, незаконной миграции и незаконной торговли наркотиками, оружием, людьми и стратегическими материалами является чрезвычайно сложной задачей. Цель политики безопасности – организовать эффективную деятельность пограничной полиции и разработать методики совместной деятельности с Вооруженными силами, особенно в вопросах борьбы с терроризмом и установления эффективной безопасности на границах¹⁴. Говоря о приоритетах внутренней безопасности страны, следует отметить, что главным приоритетом является максимальная децентрализация полиции Министерством внутренних дел и оказание помощи полиции в выполнении ее роли общественной службы. Бывший министр внутренних дел г-н Михайловски следующим образом определил основные цели реформ:

- полиция должна стать службой, обеспечивающей безопасность граждан посредством активного партнерства с общественностью;
- продолжать работу по снижению уровня преступности;
- быстро и своевременно расследовать все виды преступлений;

¹⁴ См.: Концепция национальной безопасности и обороны Республики Македония. – [www.http://vlada.gov.mk](http://vlada.gov.mk).

- принимать меры по антисоциальному поведению;
- уменьшить страх перед преступностью;
- оказывать помощь и поддержку жертвам преступлений;
- работать над укреплением доверия между гражданами и полицией.

Стратегия реформы полиции и Программа действий по реализации процесса реформирования являются стратегическими документами реформирования полиции Македонии и в организационном, и в функциональном смысле. Предполагаемые итоги проведения реформ таковы: результативность деятельности полиции; организация, компетентность и экономическая эффективность деятельности; технологическое обеспечение; ответственность и мотивированность работников; планирование работы служащих, их развитие и обучение; соответствующее и равное представительство граждан всех национальных и социальных сообществ; выполнение полицейских функций с целью служения гражданам; борьба с организованной преступностью; развитие регионального и международного сотрудничества и определение функций, находящихся вне полномочий полиции.

Организационные возможности Министерства внутренних дел также были пересмотрены, и была принята новая модель организации. МВД будет иметь трехуровневую организационную структуру: центральные органы (МВД), региональные (12 управлений внутренних дел) и местные (23 отделения полиции). Как структура исполнительного органа власти – правительства – МВД отвечает за реализацию политики внутренней безопасности, как сказано в КНБО и Национальной стратегии интеграции Македонии в ЕС. Политика МВД в сфере безопасности координируется по трем направлениям:

- службы, отвечающие за координацию, международное сотрудничество и связи с общественностью;
- управление общественной безопасности (предоставляет консультационные услуги, отвечает за концептуальное стратегическое планирование и определение основных направлений и стандартов деятельности);
- операционные службы (отвечают за операционную деятельность и основные функции МВД).

Три направления деятельности МВД реализуются через операционные функции трех правоохранительных органов: региональной полиции, пограничной полиции и центральной полицейской службы.

Отдел пограничной полиции (ОПП) является частью Бюро общественной безопасности. Различные подразделения ОПП отвечают за следующие операционные вопросы: евроинтеграцию, приграничное сотрудничество, координацию иностранной помощи; анализ ситуации; пропускные пограничные пункты и государственный пограничный контроль; проведение операций; поддержку пограничных полицейских операций; административную и материально-техническую поддержку. Четыре региональных центра занимаются пограничными вопросами. Директор Бюро общественной безопасности назначает заместителя начальника ОПП и глав региональных центров по пограничным вопросам, которые находятся в подчинении директора Бюро.

МВД отвечает за стратегическое и концептуальное планирование, а также за принятие стандартов и процедур оперативной деятельности, экспертный и общий анализ, контроль деятельности, результативности и экономической эффективности. МВД также отвечает за гражданский контроль и, таким образом, подотчетно правительству

в лице министра внутренних дел. Основные обязанности МВД определяются в соответствии с положениями Закона «О полиции» и Закона «Об организации и осуществлении деятельности органами государственного управления»¹⁵.

Хотя подготовка и принятие нового Закона «О полиции» были обозначены в качестве приоритетного вопроса предыдущим правительством и непрямым условием стимулирования реформы полиции, новый законопроект все еще находится в стадии написания. Вопросы, которые еще нуждаются в уточнении в рамках законопроекта, носят менее профессиональный и более политический характер. Эти вопросы связаны с кризисом 2001 года и разногласием во мнениях, возникшим после провозглашения независимости, когда политизация полиции и этнополитическая активизация стали факторами разъединения¹⁶. В результате была сильно размыта концепция независимого и профессионального исполнительного государственного института. Политизация полиции (и других исполнительных органов) – процесс длительный, угрожающий подорвать профессиональность полицейских структур и процесс реформирования в целом. Тем не менее длительность процесса реформирования на региональном и центральном уровнях способствует более четкому определению в новом законопроекте всех положений по разграничению обязанностей и децентрализации полицейских структур. Безусловно, децентрализация будет способствовать большей эффективности полицейской службы, делая ее доступнее для граждан и учитывая их нужды. Обязательство по осуществлению процесса децентрализации возлагается на региональные полицейские структуры МВД. Они также отвечают за безопасность в регионе, который они обслуживают, техническое руководство и управление кадрами,

¹⁵ См.: Закон «О внутренних делах» // Правительств. вестн. Республики Македония. – 1995. — № 19; 1997. — № 15; 1997. — № 55; 2002. — № 38; 2003. — № 13; Закон «Об организации и осуществлении деятельности органами государственного управления» // Правительств. вестн. Республики Македония. – 2000. — № 58; 2002. — № 44.

Согласно закону главными обязанностями Министерства являются: защита жизни, личной безопасности, собственности граждан; предотвращение преступлений; обнаружение и задержание правонарушителей и их передача компетентным органам; защита прав и свобод личности и гражданина, гарантированных Конституцией Республики Македония; предотвращение насильственного уничтожения демократических институтов, учрежденных в соответствии с Конституцией; поддержание общественного порядка и мира; предотвращение разжигания национальной, расовой и религиозной вражды и ненависти; обеспечение безопасности определенных официальных лиц и учреждений; регулирование и контроль дорожного движения и всего, что связано с обеспечением безопасности на дорогах; надзор за пересечением государственной границы и контроль проживающих в приграничных районах; передвижение и проживание иностранцев; разрешение пограничных инцидентов, а также определение других правонарушений на границе; размещение, контроль состояния и техническое обслуживание знаков, используемых для демаркации границы на суше и воде; защита от пожаров и взрывов; контроль над ситуациями, связанными с производством, торговлей, поставкой, владением и перемещением оружия, деталей оружия и боеприпасов; надзор за производством, торговлей, хранением, транспортировкой и охраной взрывчатых и других опасных веществ, а также за хранением и охраной воспламеняющихся жидких и газообразных веществ; контроль регистрации граждан и отчет о выехавших с места своего проживания или покинувших страну; вопросы гражданства и паспортного контроля; оказание помощи в борьбе с последствиями стихийных бедствий и мятежей, которые могут угрожать здоровью и жизни граждан и сохранности их собственности; проведение исследований по вопросам, связанным с сферами деятельности Министерства, и по другим вопросам, предусмотренным законом.

¹⁶ См.: Stojanovski T. Police Reforms in Macedonia: Preconditions for efficiency and prevention // Georgieva L. Conflict Prevention: From Idea towards Culture of Conflict Prevention. – FES, 2004. – P. 197 – 208; и Vankovska B. Security Sector Reform in Macedonia // Trapans J. and Fluri P. (eds.). Defence and Security Sector Governance and Reforming. – SEE: Insights and Perspectives. – Vol. II. – P. 21 – 35.

распоряжение фиксированной субсметой, а также за внедрение полицейских стандартов и процедур.

Литература

1. Ackerman A. The Idea and Practice in Conflict Prevention. – JPR. – May, 2003. – No 40. – P. 339–347.
2. Caparini M. Transforming Police in Central and Eastern Europe: Process and Progress. – Lit Verlag, 2004.
3. Georgieva L. (Ed.) Conflict Prevention: From the Idea towards Culture of Conflict Prevention in Macedonia. – Skopje, 2004. – P. 239 – 250.
4. Georgieva L. (Ed.) The Challenges for the SSR in Macedonia // DCAF& Institute for Defence and Peace Studies. – Skopje: Makedonska riznica, 2003.
5. Stojanovski T. Police Reforms in Macedonia: Preconditions for Efficiency and Prevention // Georgieva L. (Ed.). Conflict Prevention: From Idea towards Culture of Conflict Prevention. – Friedrich Ebert Stiftung, 2004. – P. 197 –208.
6. Trapans J. and Fluri P. (Eds.) Defence and Security Sector Governance and Reforms. – Insights and Perspectives. – Vol. II. – P. 21–35.
7. Netkova B. Prevention of Women Trafficking and Post-Conflict Peace Building in Macedonia // Georgieva L. (Ed.). Conflict Prevention: From the Idea towards Culture of Conflict Prevention in Macedonia. – Skopje: Friedrich Ebert Stiftung, 2004. – P. 239 – 250.
8. Vankovska B. Security Sector Reform in Macedonia // Trapans J., Fluri P. (Eds.). Defence and Security Sector Governance and Reforms. – Insights and Perspectives. – Vol. II. – P. 21 – 35.

Избранные законы, правила, инструкции

1. Закон «О внутренних делах» // Правительств. вестн. Республики Македония. – 1995. — № 19; 1997. — № 55; 2002. — № 38; 2003. — № 33; 2004. — № 19.
2. Закон «О внесении изменений в Закон “О внутренних делах”» // Правительств. вестн. Республики Македония. – 2004. — № 19.
3. Закон «О внесении изменений в Закон “О пересечении государственной границы и передвижениях в пограничной зоне”» // Правительств. вестн. Республики Македония. – 2004. — № 19.
4. Закон «О пересечении государственной границы и передвижениях в пограничной зоне» // Правительств. вестн. Республики Македония. – 1992. — № 36; 1992. — № 66; 1993. — № 12; 1993. — № 15; 1993. — № 31; 1994. — № 11; 2004. — № 19.

5. Закон «Об обороне» // Правительств. вестн. Республики Македония. – 2001. — №42; 2003. — № 5.
6. Закон «О таможенном управлении» // Правительств. вестн. Республики Македония. – 2004. — № 46.
7. Закон «О безопасности продуктов питания, продукции и материалов, контактирующих с продуктами питания» // Правительств. вестн. Республики Македония. – 2002. — № 54.
8. Закон «О защите и обеспечении безопасности ионизирующего излучения» // Правительств. вестн. Республики Македония. – 2002. — № 48.
9. Закон «О защите населения от инфекционных заболеваний» // Правительств. вестн. Республики Македония. – 2004. — № 66.
10. Закон «О прекурсорах» // Правительств. вестн. Республики Македония. – 2004. — № 37.
11. Закон «О транспортировке опасных материалов» // Правительств. вестн. СФРЮ. – 1990. — № 27; 1990. — № 45; Правительств. вестн. Республики Македония / / 1993. — № 12; 1993. — № 31.
12. Закон «О торговле ядовитыми веществами» // Правительств. вестн. СФРЮ. – 1991. — № 13.
13. Закон «О стратегическом и городском планировании» // Правительств. вестн. Республики Македония. – 1996. — № 4; 1997. — № 28; 1999. — № 18; 2001. — № 53; 2002. — № 45.
14. Меморандум о сотрудничестве между таможенным управлением и пограничной полицией от 18.11.2004.

РЕФОРМА ПОЛИЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ ЧЕРНОГОРИЯ

Новак Гаджич,

политолог

(Белград, Республика Сербия)

Общие сведения

Крошечная гористая адриатическая Республика Черногория¹ имеет 650 000 жителей и охватывает приблизительно 14 000 км². В ее столице – Подгорице – проживает приблизительно одна треть всего населения страны. Географически Черногорию можно разделить на три главных региона: побережье, центр и север. Черногория граничит с Албанией, Боснией и Герцеговиной, Хорватией и Сербией (включая управляемую ООН область Косова и Метохии).

Социалистическая Федеративная Республика Югославия – федерация южных славянских народов – развалилась, когда республики Словения, Хорватия (1991), Босния и Герцеговина, Македония (1992) объявили о своей независимости. Черногория примкнула к своему ближайшему по Федеративной Республике Югославия (ФРЮ) соседу – Сербии, которая образовалась в апреле 1992 года, но получила более широкое международное признание только после заключения мирного соглашения в Дейтоне – Париже (1995), которое положило конец самому кровопролитному вооруженному столкновению в послевоенной Европе. После серьезных четырехмесячных демонстраций, направленных против фальсификации выборов в Сербии, фракция черногорского посткоммунистического режима во главе с премьер-министром Мило Джукановичем почувствовала слабость своего руководителя Слободана Милошевича и решила дистанцироваться. После демократического свержения Милошевича 5 октября 2000 года черногорский режим начал открыто провозглашать независимость. В 2003 году был получен федеральный статус, а государство переименовано в Сербию и Черногорию. Новая конституционная договоренность позволила республикам отделиться после трехлетнего «испытательного срока». Черногорские власти использовали это право и организовали референдум в поддержку независимости 22 мая 2006 года. Самый новый участник ООН отделился от объединенного государства с Сербией на референдуме большинством в 55,5 % голосов.

С этнической и религиозной точек зрения Черногория неоднородна. Согласно переписи населения 2003 года 43,16 % населения идентифицируют себя как черногорцы, 31,99 % – как сербы, 7,77 % – как боснийцы, 5,03 % – как албанцы, 3,97% – как мусульмане и небольшой процент — как представители иных наций (хорваты, цыгане и т. д.). Большинство черногорцев и сербов идентифицируют себя непосредственно – в основном, в зависимости от политических обстоятельств. Этническую составляющую большинства жителей Черногории, 75,15 % населения, можно было бы именовать *православными христианами, говорящими на сербском языке*². То же можно сказать и в отношении боснийцев и мусульман, которые вместе составляют 11,74 % населения Черногории (они могут быть определены как *мусульмане, говорящие на сербском языке*).

Албанцы – самая большая черногорская неславянская этническая группа – пре-

¹ Республика Черногория – 10-ый член Ассоциации небольших европейских стран.

² Нужно отметить, что большинство все же не являются людьми верующими.

имущественно мусульмане, меньшую часть албанского населения представляют католики. Самая маленькая хорватская община – община католиков. В то время, как более чем половина *православных христиан, говорящих на сербском языке*, поддерживала существование объединенного государства с Сербией на референдуме в мае 2006 года, блок за независимость получил почти полную поддержку всех других этнических и религиозных групп, которые вместе образуют почти четверть общего числа населения.

Экономический кризис 1980-х годов усугубился во времена войны в Югославии³. Югославская экономическая государственная система – преобладающий социализм с элементами рыночной экономики – была более открытой, чем в той части европейского континента, где доминировали Советы. Экономическая система 1990-х годов была в значительной степени экономикой военного времени, с обширной теневой экономикой, вездесущим черным рынком, государственно управляемой гиперинфляцией, спонсируемой государством контрабандой, поддержанными государством «пирамидами», неэффективной финансовой системой, почти полным отсутствием законных иностранных инвестиций и монополизацией. Эмбарго ООН, наложенное решением Совета безопасности № 757 (1992), также привело к изоляции и возникновению экономических трудностей. Восстановление экономики в период после правления Милошевича проходило медленно. Черногория страдает от высокого уровня безработицы, низкой заработной платы, непропорционально высоких затрат и низкого темпа роста. По оценкам экспертов, теневая экономика составляет приблизительно 40 % экономики Черногории⁴. Способность государства вести борьбу с экономическими преступлениями очень низка.

* * *

Правоохранительная система Черногории сильно пострадала от югославского кризиса 1990-х. Полицейские реформы были отсрочены, по крайней мере, на десятилетие по сравнению с другими центрально- и восточноевропейскими странами. Кроме того, уровень полицейского профессионализма и компетентности, возросший в течение 45 лет после Второй мировой войны, значительно снизился. Изоляция ФРЮ не позволяла черногорской полиции следовать международным тенденциям в сфере охраны и внедрять новые технологии. Военизированные полицейские подразделения, являясь прежде всего инструментом для подавления волнений и возможных столкновений, считались более значимыми, чем отряды полиции, занимавшиеся уголовными расследованиями, охраной общественного порядка или профилактикой преступлений. Этот период был отмечен огромным ростом организованной преступности и коррупции. Однако борьба с преступностью стала менее важной задачей (например, контрабанда товаров, на которые налагают эмбарго) и превратилась в преступную деятельность, которая не просто стала возможной, но даже осуществлялась самим правительством. Полиция вынужденно проигнорировала незаконные действия, которые впоследствии привели к коррупции на многих уровнях.

Когда фракция Милошевича Лига коммунистов Черногории (ЛКЧГ) захватила власть в конце 1980-х годов, более 200 полицейских и агентов секретной службы,

³ Война в Югославии – родовое название для всех войн периода раскола, гражданских войн, вооруженных восстаний, внешних военных вмешательств и других форм вооруженного столкновения в бывшей Югославии с 1991 года.

⁴ Institute for Strategic Studies and Prognoses and UNDP. Human Development Report for Montenegro. – Podgorica: ISSP/UNDP, 2005. – P. 13.

лояльных к прежней номенклатуре времен Тито, вскоре оставили службу в связи с запланированным или досрочным уходом в отставку⁵. Однако, как и в период правления Тито, полиция продолжала оставаться деспотичной рукой режима 1990-х годов. «В вооруженном столкновении, которое имело место на территориях бывшей Югославии, участвовала полиция всех бывших югославских республик, но степень их причастности различалась»⁶. Нужно отметить, однако, что участие черногорской полиции в югославской войне было, вероятно, наименьшим среди шести югославских республик, но этому все же трудно дать независимую и беспристрастную оценку. З. Шевич и Д. Баркач утверждают, что «в Черногории полицейские архивы все еще закрыты и вероятно «смягчены» (документы, в которых упоминаются имена сегодняшних лидеров, скорее всего, уничтожены), поскольку это было обычной практикой в социалистической Югославии и для полиции, и для армейских структур безопасности»⁷. Черное пятно на репутации черногорской полиции – высылка в 1992 году 83 герцеговинских мусульман мужского пола, искавших в Черногории убежища от боснийско-герцеговинского кровопролития. Они были переданы прямо в руки сербской военизированной полиции в Герцеговине, которая их позже казнила⁸. Поскольку судебное преследование не действовало в 2005 году, семьи жертв подали в суд частные обвинения против нескольких черногорских полицейских, предположительно ответственных за это преступление. Одна из семей выиграла дело, но позже обратилась с апелляцией, посчитав финансовую компенсацию слишком маленькой.

В 1997 году часть правящей Демократической партии социалистов (ДПС – преемник ЛКЧГ) во главе с премьер-министром Мило Джукановичем⁹ разорвала связи с режимом Милошевича в Сербии и столкнулась с его сторонниками в Черногории. Внутренняя борьба за власть ДПС была выиграна фракцией Джукановича, и черногорская полиция снова пострадала от политической неразберихи. Режиму удалось сохранить полный контроль над службами безопасности Республики – Службой общественной безопасности (полицией) и государственной службой безопасности (секретной службой, обычно называемой «тайная полиция»)¹⁰. В то время обе службы были частью Министерства внутренних дел (МВД).

После того как Джуканович стал президентом в 1997 году, обойдя своего прежнего политического партнера, сторонника Милошевича, Момира Булатовича, еще одна большая группа полицейских и агентов секретной службы была изолирована и ушла в отставку¹¹.

Проблема безопасности в Черногории серьезно осложнилась после изменений 1997 года. Милошевич не мог смириться с потерей контроля над Черногорией и поэтому использовал преданную ему фракцию черногорских экс-коммунистов и части федерального военного аппарата, пытаясь восстановить контроль. Поскольку рес-

⁵ Šević Ž., Bakrač D. Police Reform in the Republic of Montenegro // Caparini M., Merenin O. (eds.) Transforming Police in Central and Eastern Europe: Process and Progress. – Münster: Lit Verlag, 2004. – P. 250.

⁶ Там же. – С. 240.

⁷ Там же.

⁸ Агентство по международной амнистии обращается к черногорским властям с просьбой гарантировать правосудие и компенсацию жертвам нарушений прав человека. – eb.amnesty.org/library/Index/ENGEUR700042006?open&of=ENG-YUG.

⁹ Джуканович дважды занимал должность премьер-министра: в 1991 – 1997 гг. и с 2003 г. до настоящего момента. С 1997 по 2003 он был Президентом Республики.

¹⁰ Šević Ž., Bakrač D. Police Reform in the Republic of Montenegro // Caparini M., Merenin O. (eds.) Transforming Police in Central and Eastern Europe: Process and Progress. – Münster: Lit Verlag, 2004. – P. 250.

¹¹ Там же. – С. 250 – 251.

публики не имели собственных армий¹², полиция была милитаризована. Несколько тысяч граждан были приняты на работу, чтобы исполнять военные обязанности – многие из них непосредственно из Вооруженных сил. Ричард Монк в своем докладе в ОБСЕ в 2001 году заявил, что военизированное подразделение специальной полиции насчитывает 10000 человек¹³. Независимые и достоверные источники считают, что черногорские власти могли бы мобилизовать до 30 000 вооруженных лоялистов¹⁴. Тогда полиция была также обеспечена военным оборудованием, включая бронетранспортеры и 120-миллиметровые минометы¹⁵. Напряженные отношения между черногорской полицией под предводительством Джукановича и федеральными Вооруженными силами под предводительством Милошевича достигли высшей точки во время массированных бомбардировок НАТО в 1999 году. Инциденты между противостоящими силами были частыми, и некоторые из них заканчивались кровопролитиями.

Когда после демократического свержения Милошевича напряжение спало, Черногория не имела нормальной полиции. Отчет Монка в ОБСЕ охарактеризовал полицию как слишком многочисленную, преимущественно мужского пола, полностью моноэтническую (т. е. сербско-черногорскую), коррумпированную, политизированную, неадекватно обучаемую, вспыльчивую и молодую. Сообщение обрисовывало в общих чертах шесть ключевых областей для реформы: *охрана общественного порядка, полицейская подотчетность, отдел по борьбе с организованной преступностью, судебная полиция, пограничная полицейская служба и полицейское образование и развитие*. Они были пересмотрены в 2005 году, когда Меморандум о понимании между МВД и Миссией ОБСЕ по отношению к Сербии и Черногории обрисовал в общих чертах шесть новых приоритетных областей: *охрана общественного порядка, полицейская ответственность, уголовное расследование¹⁶, пограничная полицейская служба, стратегическое планирование и развитие и полицейское образование и развитие*.

Нормативная база полицейской реформы в Республике Черногория

Нехватка юридических инструментов, совместимых с европейскими стандартами и передовым опытом, также замедляет процесс реформы. Черногория изменила многие свои законы, чтобы удовлетворить условиям ЕС. Однако новое законодательство часто было просто копией другого иностранного законодательства и не учитывало должным образом особенности Черногории, ее реальные потребности. Неспособность принять новое законодательство – одно из серьезнейших препятствий развитию государства. Нехватка государственной правоспособности серьезно тормозила темпы выполнения обязательств, что являлось результатом недостаточных обществен-

¹² Республиканские территориальные оборонные силы, которые существовали в СФРЮ, были расформированы в 1992 г., поскольку они, как оказалось, были одним из главных инструментов сепаратистских республик в начале югославской войны.

¹³ Monk R. A Study on Policing in the Federal Republic of Yugoslavia. – OSCE: Vienna, 2001. – P. 34.

¹⁴ Vasić M. Život i podvizi Vasa Mijovića // The Life and Heroic Deeds of Vaso Mijović. – Vreme. – 2006. — № 795. – www.vreme.com/cms/view.php?id=448150.

¹⁵ Šević Ž., Bakrač D. Police Reform in the Republic of Montenegro // Caparini M., Merenin O. (eds.) Transforming Police in Central and Eastern Europe: Process and Progress. – Münster: Lit Verlag, 2004. – P. 251.

¹⁶ Что включает: полицию для борьбы с коррупцией, организованными тяжкими и экономическими преступлениями путем наращивания мощи посредством специальных средств и методов расследования, разведки преступности, судебных институтов и институтов ИКТ.

ных и экспертных дискуссий в период работы над законами или нехватки развития соответствующего вторичного законодательства. Эксперты ЕС изучили выполнение плана и оценили всю законодательную работу как значимую, однако отметили, что выполнению помешала нехватка человеческих, бюджетных и других необходимых ресурсов¹⁷. Кроме того, «в Черногории с 2002 года в установлении законодательной структуры административной реформы заметен успех. Но на практике для ее реализации в полной мере недостаточно фондов, инфраструктуры, персонала и обучения, что сопровождается еще и недостаточной ответственностью, политическим вмешательством и патронажем»¹⁸. Медленный темп реализации недавно принятой системы реформирования законов является огромной проблемой во многих областях, и полицейская реформа не составляет исключения.

Ведомственные и организационные изменения, внесённые Законом о полиции в 2005 году

После более чем двух лет политического кризиса¹⁹, в апреле 2005 года были, наконец, приняты Закон о полиции и Закон об агентстве национальной безопасности. Новые законы радикально реструктурировали сектор безопасности. Служба государственной безопасности была выведена из подчинения Министерства внутренних дел и передана непосредственно правительству. Теперь она стала называться Агентством национальной безопасности (АНБ). Отделение секретной службы от МВД было запланировано еще во время периода политического кризиса, но до сих пор еще не выделено в отдельную структуру. Штаб АНБ находится в главном здании МВД в Подгорице²⁰, в то время как некоторые из его филиалы все еще расположены в зданиях центров и отделов безопасности. Кроме того, сотрудники АНБ больше не обладают полномочиями полиции и им не разрешается носить огнестрельное оружие. Исключением является специальная единица АНБ для защиты VIP-персон, которая все еще отвечает за охрану трех самых высоких правительственных чиновников: Президента Филиппа Вуяновича, премьер-министра Мило Джукановича и парламентского спикера Ранко Кривокапича.

Служба общественной безопасности (переименованная в Полицейскую администрацию, *Uprava policije*, согласно Закону о полиции) была также отделена от МВД, но в отличие от АНБ не оборвала все структурные связи. МВД осуществляло «исполнительный надзор» за полицейской администрацией, которая является формально независимой властью. В прежней системе министр внутренних дел был «первым полицейским» Черногории, но его полномочия теперь намного слабее, и исполнительная власть над полицейской службой принадлежит директору полиции²¹. МВД и полицейская администрация все еще находятся на переходном этапе, и реструктури-

¹⁷ Сообщение Европейской Комиссии относительно готовности Сербии и Черногории к переговорам по Соглашению о стабилизации и объединении с Европейским Союзом (также известное как Анализ осуществимости). – www.delscg.cec.eu.int/en/eu_and_fry/key_documents/documents/050412_Feasibility_Report.pdf. – С. 8–9.

¹⁸ Там же. – С. 10.

¹⁹ ДПС настаивала, чтобы правительство назначало директоров этих двух властей, в то время как СПД – чтобы их выбирал парламент.

²⁰ Новое здание АНБ строится.

²¹ Ранее оба руководителя – и полиции, и секретной службы – имели звания помощника министра внутренних дел.

зация продолжается. Все еще необходимо решить, какие единицы МВД станут частью полицейской администрации.

Новый Закон о полиции был предназначен для повышения ответственности полиции и ее дальнейшей деполитизации. В отличие от предыдущего начальника полиции, помощника министра внутренних дел по общественной безопасности Мичо Орландича, новый директор полиции, политический деятель от СДП Веселин Велевич, является профессиональным полицейским, который ранее был командующим специальным антитеррористическим подразделением в течение десяти лет. Прежде чем прийти в полицию в 1992 году, он был армейским чиновником. Тем не менее он известен как человек, преданный Джукановичу, и член ДПС. Согласно новому Закону о полиции, директор полиции назначается правительством. В свою очередь, он лично назначает своих заместителей без чьего-либо вмешательства. Процедура требует, чтобы перед официальным назначением на должность директоров двух служб кандидаты посетили слушание Парламентского комитета по вопросам безопасности и обороны. Кандидат обязан представить свою программу и ответить на вопросы²². Однако правительство может назначить директоров независимо от мнений парламента. Демократические принципы предполагают прозрачность и деполитизированность этой процедуры, но на практике дело обстояло совершенно не так. Процедура подачи документов не была прозрачна, и было неясно, какие критерии выбора использовались. Несмотря на то, что Закон о полиции запрещает директору полиции быть членом политической партии, это не дает гарантий предотвращения политизации. Директора Велевича сильно критиковали, например, за то, что он посетил штаб избирательной кампании ДПС как раз перед муниципальными выборами 2005 года в своем родном городе Мойковац²³ и был поэтому подвергнут специальному парламентскому слушанию. Как гражданам полицейским чиновникам нельзя запретить иметь политические предпочтения, но они должны воздерживаться от любых политических действий, а также от тех, которые могут быть восприняты как политические. Интересно отметить, что переход власти от министра к директору полиции произошел одновременно со сменой позиций ДПС и СДП.

Нововведения в законодательстве, связанном с полицией

Уголовно-процессуальный кодекс (2004) представил юридические нововведения относительно прав человека. Однако полиция выражала недовольство Кодексом, заявляя, что это подорвало ее эффективность, особенно в использовании скрытого аудиовизуального наблюдения и права проведения обыска людей и транспортных средств. Умение быть одновременно подотчетной и эффективной – проблема, которая волнует многие полицейские службы многих стран с переходной демократией.

В уголовном кодексе (также принятом в 2004 году) предусмотрена ответственность за некоторые новые формы преступлений, что, в свою очередь, поставило вопрос о способности полицейской службы к пресечению преступлений. Особенности экономического развития Черногории в переходный период требуют, чтобы кодекс был детализирован в области экономической преступности, в частности в вопросах

²² Как правило, все сессии комитета закрыты. Тем не менее возможность быть открытыми для общественности полностью или частично присутствует. Участники обязуются не разглашать то, что было обсуждено.

²³ Тот факт, что директора и полиции, и секретных служб родом из одного города, не прошел незамеченным в стране с сильными клановыми и местными привязанностями.

наложения ареста, замораживания и конфискации незаконно полученных активов. Однако все законодательные нововведения окажутся тщетными, если у полицейских не будет возможности отслеживать происхождение и перемещение денежных средств.

Ассамблея Черногории уже приняла и еще планирует принять ряд других законов, которые повлияют на полицейские службы. В 2003 году был принят первый Закон об отмывании денег. Он был исправлен в 2005 году и переименован в Закон о борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма. Хотя закон был принят в соответствии с сорока рекомендациями ПБЭП²⁴ по борьбе с отмыванием денег и 9 специальными рекомендациями по борьбе с финансированием терроризма, он должен быть снова исправлен в соответствии с Третьей директивой ЕС по предотвращению отмывания денег. Закон об оружии (2004) регулирует частное владение оружием гражданами. Данный закон имеет огромное значение, поскольку частное владение оружием чрезвычайно широко распространено в Черногории. Поправки ожидаются в трех областях: определении перечня преступных деяний, связанных с оружием; продлении амнистии за легализацию незаконно приобретенного оружия; предоставлении административных налоговых льгот гражданам, которые желают зарегистрировать оружие. Закон о детективах (2005) впервые отрегулировал каждый аспект деятельности частной полиции. Эта область может создать рабочие места для полицейских, которые в скором будущем будут сокращены со службы²⁵. Во время парламентских дебатов по проекту этого закона оппозиционные члены парламента подняли вопросы о контроле над компаниями частного сыска. Закон об общественных собраниях (2005) является спорным, но он не противоречит аналогичному законодательству во многих других демократических странах. Остается открытым вопрос, поможет ли он регулированию общественного выражения политических взглядов или просто послужит для укрепления политических свобод. Закон требует, чтобы организаторы общественных собраний получали у полицейских служб разрешение на проведение акций за три дня до их начала.

Данный Закон использовался только однажды для запрета политического митинга, когда полицейские запретили демонстрацию во время визита словенского Президента Яна Дрновшека²⁶. Закон о свободном доступе к информации (2005) является весьма ограничительным и препятствует доступу к информации. Граждане должны обосновать свои запросы на получение информации вместо того чтобы учреждения объясняли, почему информация засекречена. В 2005 году был принят Закон о защите лиц и собственности. Закон о безопасности границы (2005) регулирует роль полиции в обеспечении безопасности границы. Выполнение Закона о транспортной безопасности началось 1 марта 2006 года. В этом Законе было представлено целый ряд необходимых и строгих мер, подобных тем, которые существуют в некоторых странах ЕС. Выполнение данного закона чрезвычайно важно для Черногории, поскольку водители транспортных средств недисциплинированы, что представляет одну из наиболь-

²⁴ ПБЭП – подразделение по борьбе с экономическими преступлениями.

²⁵ В начале октября 2006 года после референдума и последующих парламентских выборов министра внутренних дел Юсуф Каламперовиц объявил, что после формирования нового правительства МВД должно быть реорганизовано, а численность персонала уменьшена. Основой подобного заявления явилось одно из условий, установленных международным сообществом.

²⁶ За несколько дней до того, как Дрновшек должен был посетить Сербию и Черногорию, он публично призвал к независимости Косова. Сербские власти по этой причине отменили его посещение Белграда, но черногорские власти одобрили его. Оппозиция призвала к организации митинга протеста против его визита, но полиция запретила визит. Лидеры оппозиции отменили митинг, но не подчинились запрету и собрались перед зданием Парламента, в то время как Дрновшек был внутри здания.

ших угроз безопасности. Законопроект о предотвращении насилия во время проведения в настоящее время ждет одобрения парламентом. Он обяжет организаторов спортивных мероприятий оценивать потенциальный риск безопасности и сообщать свои выводы полиции, по крайней мере, за три дня до их проведения. Законопроект об иностранцах находится в процессе ратификации законодательной комиссией правительства. Он будет регулировать статус иностранцев в Черногории и соответствующую роль пограничной полиции.

В 2001 году Ричард Монк заявил, что, хотя «обязанности полиции и в Сербии, и в Черногории ясно определены, в текущем Законе о полиции отсутствует ясная формулировка целей и ориентиров деятельности полиции, среди которых должны быть беспристрастность, уважение к правам человека, мгновенное реагирование, справедливость и честность»²⁷. Ожидается, что данные цели и ориентиры будут внесены в исправленный Кодекс полицейской этики, который должен быть принят в 2006 году.

Полицейские силы в Черногории

Прежде чем рассматривать структуру полицейских сил в Черногории, нужно отметить, что, кроме полицейской администрации (*Uprava policije*), есть три других службы, которые тоже имеют отношение к правоохранительной деятельности: Агентство национальной безопасности, Таможенное управление и Военная полиция. Агентство национальной безопасности (*Agencija za nacionalnu bezbednost*) является службой гражданской разведки и контрразведки, которая имеет ограниченные полномочия проведения следственных действий и обеспечения защиты VIP-персон. Таможенное управление (*Uprava carina*) является, прежде всего, финансовым агентством, ответственным перед Министерством финансов, но оно может выполнять некоторые ограниченные полицейские функции в области таможенных преступлений. Таможенное управление может требовать предъявить удостоверение личности и осуществлять поиск незаконных товаров. В случае если таможенник замечает, что было совершено преступное деяние, она может ограничить перемещение лица до прибытия полицейских.

Военная полиция (*vojna policija*) выполняет полицейские функции в Вооруженных силах и является частью Министерства обороны (МО). Министерство обороны было федеральным учреждением, но после референдума по вопросам независимости Черногория создала собственное Министерство, которое возглавляет премьер-министр Джуканович.

МВД теперь состоит из Министра, отдела стратегического планирования, центральной информационной системы и пяти управлений: управления делами, управлений по вопросам юридического обеспечения и кадровой политики, общим вопросам, административным вопросам и по вопросам питания и проживания. МВД также непосредственно отвечает за недавно учрежденную полицейскую академию. Министр отвечает за контроль над полицейской администрацией, ее координирование, а также межведомственное и международное сотрудничество МВД и за связи с общественностью.

Отдел стратегического планирования был создан в мае 2003 года. Он состоит из опытных старших полицейских, и перед ним стоят задачи по планированию курса полицейской реформы. Предусмотрено, что этот «мозговой центр» МВД станет постоянным органом, планирующим реформы для МВД и полицейской администрации.

²⁷ Monk R. A Study on Policing in the Federal Republic of Yugoslavia. – OSCE: Vienna, 2001. – P. 16. Электронный адрес: www.osce.org/documents/spmu/2001/07/17633_en.pdf

Центральная информационная система (ЦИС) отвечает за МВД и полицейский отдел информационных технологий. В ее задачи входит администрирование баз данных и веб-сайтов, обслуживание оборудования, разработка программного обеспечения и обмен данными. ЦИС также проводит работу по обеспечению подлинности, целостности и конфиденциальности данных, а так же внутренний контроль над данными или их возможным неправильным использованием.

У управления по вопросам юридического обеспечения и кадровой политики есть нормативно-законодательная секция и секция по вопросам кадров. Первая оказывает юридическую поддержку всем организационным подразделениям МВД и занимается другими юридическими вопросами МВД. В контексте полицейской реформы эта секция занимается разработкой законопроектов, уставов и внутренних инструкций. Она также выявляет и анализирует юридические проблемы и инициирует внесение поправок в законодательство. Секция по кадровой политике заведует вопросами кадрового обеспечения МВД и полицейской администрации.

Управление делами отвечает за финансы (то есть бюджет, бухгалтерию и финансовые отчеты), снабжение, инвестиции и строительство. Управление делами отвечает за обслуживание аппаратуры, оборудования, транспортных средств, складов МВД и полицейской администрации. Поликлиника МВД является частью этого управления. Управление по вопросам питания и проживания заведует полицейскими столовыми и общежитиями. Управление административных вопросов отвечает за оказание административных услуг общественности, прежде всего, выдает различные документы (удостоверения личности, водительские права, паспорта и регистрационные номера).

Полицейская академия изначально развивалась в русле коммунистической школы МВД. Это единственное полицейское учреждение образования, и в нем предлагается базовое, специализированное обучение, курсы последипломного обучения и повышение квалификации.

Новая структура полицейской администрации все еще отражает структуру своего предшественника, Службы общественной безопасности МВД. Территориально она разделена на семь полицейских областей — центров безопасности: Бар, Беране, Биело Поље, Герцег Нови, Никшич, Плевля и Подгорица. Существуют также 14 более мелких территориальных единиц, отделов безопасности, которые подчиняются центрам безопасности и состоят из оставшихся 14 муниципалитетов в Черногории. Функционально полицейская администрация разделена на три управления (патрульная полиция, управление уголовных расследований и управление государственной границы), пять отделов (отдел внутреннего контроля, отдел специальных проверок, аналитико-информационный отдел, отдел международного сотрудничества, инспекция по противопожарной безопасности, предотвращению взрывов и аварий и по технической защите оборудования) и трех специализированных подразделений (специального антитеррористического, специального полицейского и вертолетного подразделений). Главы центров безопасности, управлений, отделов и специализированных подразделений докладывают непосредственно директору полиции. Однако в пределах центров безопасности главы двух главных полицейских структур (патрульной полиции и уголовного розыска) подотчетны и главе своего центра безопасности, и главе соответствующего управления. Неофициально приоритет отдается приказам, приходящим из управлений.

В Управлении патрульной полиции существует пять организационных подразделений: подразделение общественного права и порядка, подразделение дорожной полиции, подразделение образования и оборудования, дежурный оперативный центр и инспекция по контролю использования властных полномочий и соблюдению законности.

Управление уголовных расследований (УУР) представлено пятью подразделениями: отделом по борьбе с общеуголовными преступлениями, отделом по борьбе с организованной преступностью, отделом по борьбе с экономическими преступлениями, центром по борьбе с наркотиками и техническим центром криминалистики. У государственного пограничного управления имеется два сектора: сектор по проблемам границы и иностранцев и сектор государственной границы. Первый отвечает за пересечение границы и присутствие иностранных граждан в Республике, что традиционно входило в обязанности пограничной полиции в Черногории. Последний контролирует зеленый и синий коридоры границы, а также включает отдел морской полиции.

Отдел внутреннего контроля отвечает за внутренние вопросы. Отдел специальных проверок оказывает аналитическую поддержку уголовным расследованиям и в будущем станет ядром главной системы уголовной разведки. Аналитико-информационный отдел отвечает за документацию полицейской администрации, а также статистические и аналитические доклады. Отдел международного сотрудничества отвечает за международное оперативное сотрудничество. Инспекция по противопожарной безопасности, предотвращению взрывов и аварий и по технической защите оборудования координирует деятельность полиции в условиях чрезвычайных ситуаций, природных и техногенных катастроф.

Полицейская служба Черногории включает три специализированные подразделения: специальное антитеррористическое (SAJ²⁸), специальное полицейское и вертолетное (PJP²⁹).

Вертолетное подразделение оказывает бортовую поддержку полицейской службе и другим правительственным учреждениям, включая транспортировку высших должностных лиц. У подразделения есть три вертолета. Укомплектованное 80 сотрудниками SAJ является классическим полицейским антитеррористическим подразделением, в то время как специальное полицейское подразделение PJP, в состав которого входят 144 служащих, – военизированное полицейское подразделение, унаследованное с 1990-х годов. Эти подразделения должны выполнять самые сложные задачи охраны и оказывать помощь другим полицейским подразделениям (так, у обоих есть ОМОН), и оба они способны бороться против терроризма и организованной преступности. Поскольку их мандаты аналогичны и поскольку ресурсы Черногории недостаточны для специального оборудования и обучения, необходимо рассмотреть вопрос их слияния. В некоторых других европейских полицейских службах офицеры специальных подразделений участвуют в выполнении обычных полицейских обязанностей, если не выполняют свои специализированные задачи. «Например, в некоторых странах для таких подразделений существует определенная практика: одну половину времени они посвящают выполнению оперативных полицейских обязанностей, другую – своему обучению»³⁰. Подобный подход способствует сбережению ресурсов и карьерному росту, поскольку эти офицеры легче переходят к выполнению других полицейских обязанностей по достижении определенного возраста. Этот подход также важен с точки зрения дальнейшей демилитаризации и деполитизации полиции. Наряду с пограничной полицией SAJ и PJP являются самыми милитаризованными полицейскими подразделениями в Черногории, и их служащие не должны быть (не должны восприниматься как) преторианцами.

²⁸ SAJ – Specijalna antiteroristička jedinica.

²⁹ PJP – Posebna jedinica policije.

³⁰ Downes M. Police Reform in Serbia: Towards the Creation of a Modern and Accountable Police Service. – Belgrade: OSCE Mission to Serbia and Montenegro, 2004. – P. 44. Электронный адрес: http://www.osce.org/publications/fr/y/2004/01/18262_550_en.pdf

Ключевая организационная проблема полиции – проблема централизации (концентрации) и децентрализации (деконцентрации). Когда Милошевич пришел к власти, вся система стала централизованной. Его черногорские подчиненные последовали этому курсу в большинстве аспектов, в результате полицейская централизация затронула местную полицию, поскольку местные власти теряли большую часть своего влияния. Полицейская администрация все еще остается высокоцентрализованной властью, отражающей структуру высокоцентрализованного государства. Кроме того, централизованный бюджет и отсутствие долгосрочных планов работы препятствуют делегированию полномочий самостоятельного принятия решений. У полицейских на местном уровне есть некоторое пространство для маневра в разрешении определенных местных проблем и более тесной работы с обществом. Размер Черногории и ограниченные ресурсы, тем не менее, требуют упростить организационную структуру полиции. Таким образом, полицейская децентрализация должна сосредоточиться прежде всего на процедурах и функциях. Местная полиция должна иметь право непосредственно взаимодействовать с другими местными властями по вопросам безопасности местных громад и проблемам безопасности вообще. Такая децентрализация увеличила бы эффективность деятельности полицейских структур и обеспечила бы чувство защищенности, подтвердив, что полицейские службы служат интересам общества. Как и полицейская администрация, полицейская служба остается высокоцентрализованной. Кроме того, централизованный бюджет и отсутствие долгосрочных планов работы препятствуют делегированию полномочий самостоятельного принятия решений.

Проблемы централизации или децентрализации полицейской службы зависят от многих факторов, например, демографии (количество и плотность населения), географии (размер и конфигурация региона), юридических административных традиций, подходов к оценкам рисков, ресурсов и экономических условий. Современная демократическая полицейская служба должна установить партнерские отношения с местными громадами. Она должна рассматривать каждого человека, гражданина или иностранца, жертву или преступника одинаково, независимо от этнической принадлежности, религиозных верований, расы или происхождения. С другой стороны, определенные полицейские задачи должны стать более централизованными, что более приемлемо для небольших систем. Крайне важным является установление надлежащего баланса. В то время как некоторые части слишком централизованы (например, патрульная полиция), другие наоборот централизованы недостаточно (например, расследование). Принимая во внимание небольшой размер Черногории, нужно более пристально подойти к вопросам недостаточной централизации следственных отделов и децентрализации патрульной полиции (сохраняя при этом единые стандарты патрульной полиции во всей Черногории).

Борьба с тяжкими преступлениями и организованной преступностью – главная задача полиции, требующая консолидации сил. Развитие специализированных, разведывательных, стратегических возможностей крайне важно. Они необходимы для быстрого развертывания, чтобы поддержать местных следователей по всей Черногории. Во всех полицейских организациях муниципального уровня должны быть свои собственные следователи, которые бы занимались общеуголовными преступлениями. При этом в тех частях Черногории, где уровень преступности довольно низкий, следователи должны быть готовы выполнять и другие полицейские задачи. В настоящее время многие следователи не имеют достаточного объема работы. Возможности следственных органов должны быть функционально сконцентрированы, в то время как большая часть принятия решений должна быть делегирована оперативным подразделениям и офицерам.

Организационные изменения также должны сопровождаться оценкой эффективности работы целых организационных единиц, а не только отдельно взятых офицеров.

Приоритет должен быть отдан пересмотру текущих полицейских методов, процедур и ресурсов. Следует сконцентрировать внимание на проблемах, которые непосредственно касаются способности полиции выполнять повседневные задачи, такие как предупреждение преступности, обеспечение транспортной безопасности, охрана общественного порядка, защита границ, выдача личных документов, обучение, анализ места преступления, поиск улик и подготовка дел для судебного разбирательства. Обладая всеми необходимыми ресурсами, подразделение стратегического планирования МВД могло бы взять на себя разработку этого аспекта, причем делать каждые несколько лет. Подразделение стратегического планирования должно быть в состоянии выполнять регулярные и специальные оценки эффективности функционирования подразделений, причем с точки зрения тех целей деятельности, которые эти подразделения самостоятельно для себя избрали. Организационные подразделения должны отчитываться по результатам своей работы в конце каждого бюджетного года, что со временем сделает их более инновационными и способными к реальному планированию.

Финансирование полиции в Республике Черногория

Низкие зарплаты полицейских – главная проблема и катализатор коррупции в полиции. Внутри службы этот факт часто воспринимается как главное препятствие для проведения реформы полиции. Тем не менее его необходимо рассматривать в контексте общей экономической ситуации переходного общества.

Годовой бюджет МВД 2006 года составляет более чем 57 млн евро – более чем 11 % всего бюджета страны (почти 519 млн евро). Среди 94 учреждений, финансируемых из бюджета, МВД – второй по величине субъект финансирования после Министерства образования и науки и, безусловно, самый большой в сфере уголовного судопроизводства и секторе безопасности.

Таблица 1

Бюджет институтов в сфере уголовного судопроизводства и секторе безопасности на 2006 год³¹

Учреждение	Евро (млн)	%
Министерство внутренних дел	57,35	46,08
Министерство обороны	42,29	33,98
Судебная власть	8,43	6,78
Агентство национальной безопасности	7,86	6,32
Пенитенциальная система	5,51	4,43
Органы уголовного преследования	1,76	1,42
Администрация по предотвращению отмывания денег ³²	0,33	0,27
Министерство юстиции	0,88	0,71
Общее количество	124,46	100

³¹ Черногория имеет другие органы в сфере уголовного судопроизводства и секторе безопасности, которые, однако, не являются ведущими в этой сфере (Национальный координатор по борьбе с торговлей людьми, региональный центр подводного разминирования, отдел расследования преступлений, управление по антикоррупционным инициативам, республиканская инспекция торговли, система взимания налогов, таможенное управление, государственное учреждение контроля и комиссия по определению злоупотреблений служебным положением). Полный бюджет этих органов в 2006 году составил более 16 млн евро.

³² Подразделение финансовой разведки Черногории (ПФР).

В 2005 году бюджет МВД составлял 48,68 млн евро, т. е. 9,67 % всего государственного бюджета. Большая часть их добавленных в 2006 году 17,8 % была ассигнована для специальных выплат офицерам пограничной полиции (работающих в трудных условиях) и выплат по долгам МВД. Большая часть этого долга МВД накопилась за сверхурочное время служащих и за другие дополнительные выплаты в течение нескольких прошлых лет. В 2006 году у АНБ был отдельный бюджет в 7,86 млн евро. Ранее это была часть бюджета МВД. Учитывая эти показатели можно утверждать, что общее увеличение финансирования для обоих учреждений в 2006 году составляет 16,53 млн евро (33,96 %). Всего они составляют 52,4 % бюджета в сфере уголовного судопроизводства и секторе безопасности. Данные суммы во многом объясняют почему Черногорию иногда называют полицейским государством.

Недавние бюджетные реформы в Министерстве финансов разделили бюджет МВД 2006 года на три программы: *Полицейская служба* (49,86 млн евро – 86,92 %), *Полицейская академия* (0,63 млн евро – 1,1 %) и *Администрация* (6,87 млн евро – 11,98 %). Приблизительно три четверти ассигнований выделены на зарплаты, четверть – на обслуживание и долговые выплаты, и совсем мало перечислено на инфраструктуру или инвестиции. Согласно требованиям Международного валютного фонда зарплаты государственных служащих в Черногории были заморожены с 2003 года, хотя прожиточный минимум с того времени увеличился. Главные инвестиционные средства поступили из международных пожертвований, очередное поступление которых трудно прогнозировать. В настоящее время у МВД нет полного, централизованного отчета по полученным пожертвованиям, что сильно влияет на финансовую ответственность.

Сегодня процесс составления бюджета высоко централизован. Этими вопросами занимается Управление делами МВД, причем без консультаций с другими организационными подразделениями (пользователями бюджета). К ним обращаются только после того, как бюджет уже в общих чертах составлен, что оставляет очень немного возможностей что-либо изменить. Небольшие изменения могут быть внесены только после серьезного лоббирования. Такая непрозрачность при составлении бюджета должна быть устранена. Консультации с другими организационными подразделениями должны проходить в начале цикла составления бюджета. Конечно же «желания» большинства из них в самом начале такого сотрудничества будут не вполне реалистичными, но со временем полицейские чиновники научатся более реально оценивать потребности своих подразделений, а составление бюджета станет более открытым. Это приведет к усилению ответственности полиции в планировании своей деятельности.

Большей финансовой прозрачности и ответственности можно было бы добиться и путем введения независимого внешнего аудита, который бы не только проверял счета, но и оценивал работу МВД, полицейской администрации и их организационных подразделений. Аудит должен дать общественности ответ на вопрос, стоит ли полиция одной десятой бюджета страны, а также определить, в каких сферах могут быть сэкономлены деньги посредством внедрения более эффективных процедур. Система оценивания работы и финансовый аудит — явление довольно новое. Они могли бы быть проведены недавно учрежденным государственным институтом аудита или коммерческими аудиторами по контракту. Они должны предоставить достоверную информацию политическим деятелям и общественности. Это особенно важно для контроля над бюджетом больших проектов, где может иметь место коррупция. Другая выгода состоит в идентификации способов рационализации полицейской системы и более эффективной организации ее работы. Если аудит организовать надлежащим и прозрачным способом, то он мог бы также повысить уровень общественного и международного доверия полиции в вопросах проведения реформы.

Борьба с преступностью

Как оказалось, Черногория является более безопасной, чем многие страны ЕС. Верно, что общая преступность – не такая серьезная угроза, как угроза безопасности страны, но все же организованная преступность серьезно задевает социальную, экономическую и политическую жизнь в Черногории. Роль преступности в дестабилизации политического и экономического развития переходного периода не должна и не может быть недооценена. Она сильно подорвала общественное и международное доверие правительству страны. Из-за продолжающегося югославского кризиса Черногория вошла в переходный период, уступая материально некоторым другим посткоммунистическим европейским странам, хотя, будучи частью Югославии, она с экономической точки зрения была более сильной, чем остальные югославские страны. Местная организованная преступность – одно из самых больших препятствий в ее политическом и экономическом развитии в переходный период.

Организованная преступность в Югославии существовала задолго до 1990-х, но ее процветание и развитие было прямым следствием югославской войны. Экономический застой 1960-х вынудил режим Тито бороться с растущей безработицей, открыв границы, поощряя людей искать рабочие места за границей. Преступники также мигрировали в Западную Европу, считая, что работать в демократических странах легче, чем в стране с неадекватным верховенством закона. Многие из них были приняты на работу федеральными и республиканскими секретными службами, чтобы внедрить политического *эмигранта* за рубеж. В свою очередь, государство позволило им использовать Югославию как базу для действий в Западной Европе. Это бумерангом ударило по стране в 1990-х годах, когда некоторые преступники немедленно предложили свои «услуги» своим республикам, за что им было позволено свободно проводить свои операции на югославской земле. Благодаря СМИ некоторые из них получили статус «национального героя». Все эти факторы определили общую криминализацию постюгославских стран.

Экономический кризис 1990-ых годов, вызванный войной, распадом Югославии и экономическим эмбарго ООН, также способствовал росту организованной преступности. Режим Милошевича способствовал появлению большого теневого экономического сектора, поощряя контрабанду различных товаров, вовлекая в это структуры безопасности, в то время как исполнение законов и финансовый контроль преднамеренно были подорваны. Сильные социальные связи в Черногории позволили организованной преступности проникнуть в государственные учреждения. Полиция и таможенные службы были не в силах подавить этот процесс. Комиссия ЕС сделала следующие замечания: «В Черногории должно быть усилено верховенство закона. Между организованной преступностью и сегментами политической и государственной системы все еще существуют связи»³³. Режим держался на системе взаимоотношений *подчиненный – покровитель*, которые охватили и поработили целое общество. Этой преступной системе в Сербии был нанесен серьезный удар демократические изменения 2000 года и особенно полицейская операция «*Сабля*» в период чрезвычайного положения, которое было введено после убийства первого за весь период после Второй мировой войны демократического премьер-министра Сербии Зорана Джинджича. Тем не менее многие из ее элементов оставались неизменными. В Чер-

³³ Report on the preparedness of Serbia and Montenegro to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union (commonly known as ‘The Feasibility Study’). – P. 6.

Электронный адрес: www.delscg.cec.eu.int/en/eu_and_fry/key_documents/documents/050412_Feasibility_Report.pdf.

ногории, кроме того, организованной преступности никогда не наносили такой сильный удар.

Тяжкие преступления и организованная преступность в Республике Черногория

За последние несколько лет Черногорию взволновали несколько громких дел в сфере организованной преступности. Эти случаи и отсутствие успехов в их расследовании продолжают формировать восприятие государства как слабого и нестабильного. Во всех случаях, за исключением ареста нескольких отдельных лиц, не было проведено никакого систематического расследования. Другая тревожная тенденция – перекладывания вины на тех, кто выявлял проблемы, а именно на неправительственные организации, определенных чиновников и международные организации. Подобная ситуация наблюдалась в нескольких областях.

Организованная преступность – политическая проблема для Черногории. Основным примером – печально известный случай торговли людьми для сексуальной эксплуатации в 2002 году (дело «S. C.», названное так по инициалам жертвы, молдавской женщины), в котором были замечены высшие должностные лица, включая заместителя генерального прокурора страны того времени. Лица, виновные в совершении этого преступления, так и не были привлечены к ответственности. Даже при том, что «жертвы назвали полицию и правительственных чиновников, которые были среди их клиентов, [...] правительство не подало в суд. Все обвинители, которые согласились с решением не рассматривать в суде дело «S. C.», были уволены, но с выходным пособием. Подразделение по борьбе с торговлей людьми Министерства внутренних дел было расформировано»³⁴. Основываясь на рекомендациях специального совместного сообщения ОБСЕ и Совета Европы относительно этого случая, были введены более суровые наказания, и правительство приняло Стратегию по борьбе с торговлей людьми. В 2004 году было восстановлено подразделение по борьбе с торговлей людьми. Тем не менее специальная правительственная комиссия, которая расследовала случай, обнародовала заявление, обвиняющее прежнего министра внутренних дел Андрия Йовичевича, бывшего начальника полиции Мичо Орландича и бывшего главу отдела по борьбе с торговлей людьми МВД Милана Пауновича. Такие коррупционные действия чиновников высокого уровня были сильно раскритикованы ОБСЕ, Организацией по международной амнистии и правительством США. После того как влиятельный Американский государственный отдел по борьбе с торговлей людьми опубликовал доклад в июне 2004 года, Владимир Чейович, национальный координатор по борьбе с торговлей людьми, ушел в отставку, обвиняя международное сообщество. В своем следующем ежегодном докладе Американский государственный отдел по борьбе с торговлей людьми одобрил стратегию действий, но раскритиковал слабость судебной власти.

Контрабанда в Черногории стала поощряться государством во время экономического эмбарго ООН. Контрабанда проникла в сфере политики, администрации, бизнеса, так же как и в систему уголовного судопроизводства. Организованная контрабанда происходила с ведома некоторых подразделений государственного аппарата; причастность к ней чиновников высокого уровня, включая премьер-министра Черногории, до сих пор расследуется в нескольких странах ЕС.

Большое количество современных автомобилей на улицах Черногории, к сожалению

³⁴ US Department of State, Trafficking in Persons Report. – Washington DC: US Department of State, 2004. – P. 171.

нию, признак не экономического развития, а, скорее, широко распространенного автомобильного воровства. Так, в 2003 году немецкий *Bundeskriminalamt* заявил, что было украдено более чем 16 000 автомобилей, позднее зарегистрированных в Черногории³⁵. Большинство из них было украдено в Западной Европе и провезено контрабандой в Боснию и Герцеговину в конце 1990-ых, затем незаконно импортировано в Черногорию. Некоторые были даже обнаружены во владении МВД. В 2003 году государственная пограничная служба Боснии и Герцеговины конфисковала автобус МВД, который перевозил официальную делегацию.

Экономическое преступление – огромная проблема для любого переходного общества. По оценкам экспертов, теневая экономика составляет приблизительно 40% экономики Черногории³⁶. В то время как большая часть населения оказалась за чертой бедности, люди, которые получали максимальную прибыль, использовали процесс приватизации, чтобы отмыть полученные незаконным путем деньги. Большая часть иностранных инвестиций в промышленность и недвижимое имущество поступает из оффшорных налоговых зон и других фондов сомнительного происхождения, что вызывает беспокойство по поводу отмывания денег. В настоящее время у отдела по борьбе с экономическими преступлениями УУР (ОБЭП) и администрации по предотвращению отмывания денег (Подразделение финансовой разведки) нет возможности адекватно решить эту проблему. Они требуют большей политической поддержки и улучшения ресурсов. Несмотря на сотрудничество, эти учреждения все еще относятся к категории *специальных* и все еще не связаны между собой безопасной электронной коммуникацией. Информационные и коммуникационные технологий (ИКТ) полиции развиты слабо. Формирование доказательной базы по экономическим преступлениям требует образования судебных институтов ИКТ. Ни один человек пока еще не был признан виновным в отмывании денег, и шаткая экономика чрезвычайно уязвима для подобного вида нарушений. Борьба с тяжкими преступлениями и организованной экономической преступностью не может быть эффективной также без законодательных изменений, которые бы позволили конфисковывать активы, полученные незаконным путем, и возлагать на подозреваемых ответственность за совершение экономических преступлений. Люди, у которых нет постоянной работы, но которые имеют дорогие транспортные средства и тратят большие суммы денег, должны, очевидно, попасть под подозрение.

Власти Черногории в борьбе против организованной преступности и тяжких преступлений

Власти в течение многих лет не желали признавать, что в Черногории существует организованная преступность. Все изменили два громких убийства: в 2004 году — убийство Душко Йовановича, главного редактора единственной ежедневной газеты «Дан», не поддерживающей режим; в 2005 году — убийство Славолюбa Щекича, гла-

³⁵ «На черногорского премьер-министра Мило Джукановича оказывается давление, чтобы он или вернул тысячи автомобилей, украденных из стран ЕС, или заплатил за них», – сообщает ежедневная газета «Дан» (г. Подгорица). Согласно газете «Дан», у полицейских Германии есть информация относительно 16245 украденных автомобилей, сейчас находящихся в Черногории. Это дело всплыло на поверхность после того, как Интерпол в Боснии и Герцеговине запросил вернуть 40 автомобилей, некоторые из которых, как заявляет «Дан», были зарегистрированными транспортными средствами черногорского Министерства науки и образования. Электронный адрес: news.inet.co.yu/index.php?date=20030715.

³⁶ Institute for Strategic Studies and Prognoses/UNDP. Human Development Report for Montenegro. – Podgorica: ISSP/UNDP, 2005. – P. 13.

вы Отдела по борьбе с общеуголовными преступлениями (*фактически* являющегося вторым лицом в УУР). Раскрытие этих преступлений³⁷ стало проверкой на состоятельность полицейской администрации и системы уголовного судопроизводства, что крайне важно для завоевания общественного доверия и поддержки.

Правительство приняло Программу борьбы против коррупции и организованной преступности в 2005 году, но результаты пока незаметны. В настоящее время разрабатывается план действий по реализации данной программы. На сегодняшний день очевидно, что отдел по борьбе с организованной преступностью (ОБОП) УУР, укомплектованный всего 4 сотрудниками и имеющий довольно узкую сферу деятельности, не способен эффективно бороться с организованной преступностью, такое положение дел противоречит заявлениям правительства о заинтересованности в разрешении проблем в этой сфере. В настоящее время ОБОП нельзя считать полноценным подразделением, отвечающим за борьбу с организованной преступностью в Черногории, его стоит рассматривать скорее как разведывательную команду, способную реагировать лишь на ограниченное число фактов организованной преступности.

УУР Черногории состоит из шести организационных подразделений: Отдела по борьбе с общеуголовными преступлениями, ОБОП, ОБЭП, Отдела сотрудничества с Интерполом и Европолом, Центра по борьбе с наркотиками и Технического криминального центра (отвечающего за судебные институты). За пределами УУР Отдел специальной проверки и подразделение по борьбе с торговлей людьми при МВД выполняют некоторые задачи уголовного расследования, так же как и Таможенное управление, ПФР и Отдел АНБ по борьбе с организованной преступностью и терроризмом. Около 570 следователей работают в штабе УУР, 7 центрах и 14 отделах безопасности.

О новых методах борьбы с преступностью

Усиление борьбы с организованной преступностью зависит от внедрения новых методов и способов работы. Новые методы борьбы с преступностью особенно важны для противодействия новым способам правонарушений. В Черногории есть четыре ключевых области, которые находятся на этапе становления: криминальная разведка, судебные институты, специальные средства разведки, охрана свидетелей и защита границ. Криминальная разведка обеспечивает расследование через идентификацию связи между различными преступными действиями и организованными преступными группировками. Судебные институты, специальные средства разведки и защита свидетелей помогают в завершении уголовного судопроизводства, получая доказательства для суда, которые не могут быть получены традиционными методами уголовного расследования. В дополнение к борьбе с международными преступлениями защита границы способствует борьбе с международной организованной преступностью.

В формировании этих областей следует серьезно позаботиться о гарантиях помощи, совместимой с остальной частью системы уголовного судопроизводства. В этом отношении похвальна недавняя инициатива, направленная на формирование объединенной полицейско-таможенной судебной лаборатории.

Криминальная разведка никогда не существовала в Югославии, таким образом, черногорская полицейская служба довольно зависима от международного опыта и

³⁷ Около 30 громких убийств, совершенных в Черногории после 1990 года, все еще остаются не раскрытыми. Щекич был третьим высокопоставленным чиновником безопасности, ставшим жертвой одного из них.

поддержки. После долгого поиска соответствующей модели Черногория решила построить свою национальную систему криминальной разведки на скандинавском опыте. С этой целью в 2005 году МВД заключило трехлетнее соглашение о сотрудничестве со шведским Национальным полицейским управлением. Проект включает ряд компонентов: консультации, обучение и оборудование. Эта попытка должна привести к формированию стратегии, правил и процедур, организации, структуры, методологии, базы данных и адекватной системы управления. В УУР в настоящее время нет достаточных технических ресурсов. Недостаточная поддержка аналитических ИТ серьезно препятствует уголовным расследованиям. Например, если бумажная документация конфискована, она не может сразу же быть переведенной в цифровой формат и автоматически рассмотрена. Инструменты аналитических ИТ также важны для установления связей между различными фактами преступления и преступниками, которые изначально не кажутся связанными между собой. Эти инструменты используются для того, чтобы перевести большое количество цифр в статистике преступления в полезные данные. Конечно, само по себе использование оборудования недостаточно эффективно, эта деятельность должна быть объединена с работой полицейских структур, которые рассматривают криминальную разведку как полицейский метод. Технологией можно также злоупотребить, если при ее использовании отсутствуют четкие правила того, кто, каким образом и на каком уровне может обеспечить доступ к информации. Определенное специализированное обучение было предоставлено через различные международные инициативы, а не последовательную программу обучения. Кроме обучения использованию современных технических средств, полицейские нуждаются в обучении сбору информации, ее обработке и анализу. Использование криминальной разведки может затронуть этические и юридические вопросы о правах человека. В посткоммунистическом обществе слово *разведка* связано с государством, которое шпионит за собственными гражданами. Центральная система криминальной разведки должна быть безопасной и работать в рамках профессиональных стандартов, полицейской этики и закона. Руководство администрации полиции и МВД также должно убедить общественность, что система криминальной разведки не будет использована не по назначению или что ею не будут злоупотреблять. Такая система должна быть основой уголовного расследования в Черногории, но она также должна быть основой для всех подразделений полиции, ведущих разведку, а не только для борьбы с преступностью. Стратегический и оперативный анализ собранной информации также важны в таких областях, как транспортная безопасность или охрана общества. Крайне важно, чтобы все полицейские подразделения имели выгоду от системы криминальной разведки и вносили в этот вид деятельности свой вклад.

Более десятилетия судебная криминалистика и исследование места преступления не развивались должным образом. Полицейские Черногории использовали устаревшие и неадекватные оборудование и методы; они были, таким образом, неспособны произвести освидетельствование на высоком уровне, которое могло бы использоваться в суде. Укрепление этих направлений считалось важным элементом установления верховенства закона в Черногории с самого начала процесса реформирования. В последнее время доказательства по особым важным делам (таким, как убийства высокопоставленных лиц) анализируются в Белграде, Любляне и Висбадене. Полицейская администрация Черногории осуществляет процес создания судебной лаборатории в Даниловграде, маленьком городке, расположенном в 20 км от Подгорицы, где также расположена Полицейская академия. Она будет использоваться как в образовательных целях, так и Таможенным управлением. Создание судебной лаборатории поддержано ОБСЕ, Норвегией, ЕС и США. В состав полицейской академии будет также входить финансируемая США лаборатория ДНК, работа которой, однако, еще пока

находится под вопросом, поскольку ежегодно она требует полмиллиона евро вложений. США финансируют автоматическую систему дактилоскопической идентификации (AFIS). Самым необходимым, вероятно, является развитие качественной системы управления для непрерывной цепи освидетельствования. С модернизацией полицейских мощностей для обеспечения и производства освидетельствования высокого качества остается открытым вопрос о сотрудничестве между ветвями системы уголовного судопроизводства. Следует разъяснить необходимые процедуры тем, кто будет отвечать за сбор доказательств, расследование и судебное преследование.

Цель полицейской разведывательной работы состоит в том, чтобы собрать информацию и доказательства преступных деяний и подготовить их для дальнейших судебных расследований. Поскольку действия организованной преступности запланированы и проведены в закрытых группах, классические полицейские методы часто терпят неудачу. Организованная преступность и случаи коррупции не являются легко доказуемыми. Борьба с ними будет эффективна только в случае использования специальных методов ведения следствия, наличия оборудования для перехвата информации и денежных средств, организации наблюдения за подозреваемыми (аудиовизуального и слежения), работы следователей и свидетелей под прикрытием. В 2004 году Кодекс уголовного судопроизводства формально разрешил полиции использовать специальные разведывательные средства после получения судебного ордера, но нехватка мощностей существенно этому препятствует. Специальные разведывательные средства могут использоваться для сбора данных только о тех преступлениях, наказание за совершение которых составляет более 10 лет заключения. Это мешает в настоящее время УУР, которого пока нет достаточного опыта, определять, когда и кто должен их применять. У полицейской службы Черногории в настоящее время также нет технической возможности использовать специальные разведывательные средства. Приобретение специализированного оборудования необходимо, и для этого УУР будет передана группа специалистов из АНБ. До сих пор только у АНБ есть полные мощности для тайного аудиовизуального наблюдения. Однако так же, как и в случае с криминальной разведкой, использование специальных разведывательных средств поднимает вопросы не только технические, но и этические, юридические, а также проблему соблюдения прав человека. В связи с этим их использование является противоречивым даже в развитых демократических государствах. Чтобы сохранить общественное и международное доверие, полицейская администрация должна быть деполитизированной и способной к защите частной жизни граждан Черногории. В этой стране отсутствует независимый наблюдательный орган как по защите информации личного характера, так и по рассмотрению правомерности приказов о перехвате информации.

Еще один важный новый метод борьбы с организованной преступностью – защита главных свидетелей в громких делах. Однако Черногория не может использовать этот метод самостоятельно из-за сильных социальных связей внутри общества и дефицита ресурсов. Программа защиты свидетелей должна реализовываться в сотрудничестве с полицейскими службами других стран, особенно с полицейскими службами бывшей Югославии (Федерации Босния и Герцеговина, Хорватии, Республики Сербия). Это позволило бы укрывать свидетелей в других странах региона, поскольку везде используется один и тот же язык.

Борьба с преступностью может быть значительно более эффективной, если преодолеть неестественное разделение патрульных и разведывательных отделов. Частично к такой мере могли бы прибегнуть следователи в областях с низким уровнем преступности, где они могли бы выполнять обязанности патрульных полицейских в свободное от расследований время. Эффективность борьбы с преступностью во многом

зависит от эффективности оперативной деятельности полиции на местах. Более детальная работа с местными жителями помогла собрать больше информации о преступниках и преступных действиях. Совершение общеуголовных преступлений часто становится хорошей «школой» для тех, кто впоследствии вливается в ряды организованной преступности. Так же дело обстоит и в Черногории, где многие из самых известных преступников вышли из городских банд. В свою очередь, усиление работы по профилактике преступлений и наращивание мощностей расследования оказывало бы положительное воздействие на обеспечение общественной безопасности в Черногории.

Борьба с преступностью потерпит неудачу, если она будет рассматриваться исключительно как задача полиции. Она должна входить в сферу ответственности всей системы уголовного судопроизводства, включая судебное преследование (особенно важны функции специального обвинителя по борьбе против организованной преступности), судебную власть, уголовные учреждения и ПФР. Сама природа борьбы с преступностью в переходном обществе требует мультидисциплинарного подхода. В настоящее время полицейские, следователи, аналитики разведки, обвинители и судебные следователи³⁸ недостаточно тесно и оперативно сотрудничают в формировании политики и методов уголовного судопроизводства. Суд Чести Ассоциации юристов также должен быть активным в осуществлении регулярного контроля над возможными связями между адвокатами и преступниками. Необходимо уважать конфиденциальность отношений между клиентом и адвокатом, но все же стремиться подавить коррупцию и связи с организованной преступностью.

Кроме оперативного сотрудничества и взаимной поддержки соответствующие власти должны выработать всесторонний совместный подход. В борьбе с организованной преступностью они должны совместно развивать стратегии и планы действия. В ходе этого процесса возникает потребность в участии Полицейской администрации (УУР, пограничной и патрульной полиции и подразделения стратегического планирования), судебного преследования, судебной власти, Таможенного управления и ПФР. Помимо развития механизмов многостороннего сотрудничества, в общих чертах следует обрисовать стратегические планы и планы действия: *цели* этого сотрудничества, *методы и ресурсы*, способствующие осуществлению намеченных целей. Законодательные инициативы также должны быть включены, особенно в русле квалифицирования и наказания новых форм преступления. Переход от единичной инициативы к постоянному сотрудничеству был бы весьма плодотворен. Успешность стратегий и планов определяется также силой поддержки со стороны политиков.

Подотчетность полиции в Республике Черногория

Недостаток механизмов контроля над полицией был одним из самых острых вопросов реформы, и полицейским Черногории предстоит еще долгий путь борьбы с коррупцией. Отдел внутреннего контроля был учрежден всего несколько лет назад, и он испытывает недостаток в человеческих ресурсах, в технических мощностях и поддержке.

Кроме эффективного внутреннего контроля ответственность предполагает эффективный внешний контроль. Это положение декларируется, но полностью не реализуется. Внешний контроль со стороны парламента находится в начальной стадии. Парламентский Комитет по защите и безопасности, отвечающий и за контроль над поли-

³⁸ Планы реформирования предусматривают постановку во главу угла не дознания, уголовного преследования, в то время как в предложенных изменениях к Кодексу криминального судопроизводства институт судебных следователей должен быть упразднен.

цией, только формально выполняет свою роль. Его участники не обладают достаточными знаниями в этой области, а Комитет – достаточной профессиональной компетенцией.

Несмотря на то, что Черногория официально учредила независимый внешний орган контроля над полицией в октябре 2005 года, Совет по гражданскому контролю над полицией фактически является только частично независимым. В Совет входят пять членов, представляющих три организации частично принадлежащих к институтам гражданского общества (Ассоциацию юристов, Палату докторов и Ассоциацию адвокатов), Университет Черногории и неправительственные организации, чья деятельность связана с правами человека. Еще со времен правления Тито правительство постоянно контролировало деятельность первых четырех членов Совета, а представитель так называемой неправительственной организации по защите гражданских прав, на самом деле, представлял формально существующую организацию, которая была основана правящим режимом специально для подобных целей. Подобный метод использовался для выборов омбудсмена и членов общественного радиовещательного совета. У организации омбудсмена нет определенных обязанностей в отношении полицейской службы, и связанные с полицией нарушения прав человека рассматриваются в ином контексте.

Закон о свободном доступе к информации (2005) является весьма ограничительным и эффективно препятствует доступу к информации. Граждане должны доказать целесообразность своих запросов на получение информации, вместо того чтобы учреждения объясняли, почему информация засекречена. Этот закон пока еще не вступил в силу в полной мере относительно МВД или полицейской администрации.

СМИ Черногории сильно поляризованы, и сообщения о полиции направлены либо за, либо против режима. Кроме того, СМИ, к сожалению, весьма некомпетентны, когда дело доходит до проблем полиции. Нет журналистов, специализирующихся на освещении проблем безопасности, и, кажется, нет никакой заинтересованности в приобретении таких специализированных навыков.

Реформа полицейского образования

Единственное полицейское образовательное учреждение в Черногории – это недавно учрежденная Полицейская академия. Она была организована на базе бывшей средней школы МВД. Школа МВД была основана в 1995 году и являлась учреждением среднего образования при МВД. Ранее все полицейские Черногории обучались в других югославских республиках. Например, в школе-интернате, куда набирались исключительно 14-летние студенты мужского пола, получавшие диплом и начинавшие работать полицейскими в возрасте 18 лет. Кроме специальных учебных дисциплин, студенты также изучали общие и военные курсы. Обучение и проживание были бесплатными. Полицейские, нуждающиеся в высшем образовании, учились в Полицейской академии и Полицейском колледже в Белграде. Главная проблема этого типа образования состояла в том, что «полноценная социализация будущих работников полиции была невозможна в условиях изоляции в таком молодом возрасте, что препятствовало развитию полицейского в гармонии с ценностями общества и пониманием потребностей общественности»³⁹. Проще говоря, 18-летние полицейские, которые

³⁹ Downes M. Police Reform in Serbia, Towards the Creation of a Modern and Accountable Police Service. – Belgrade: OSCE Mission to Serbia and Montenegro, 2004. – P. 33.

Электронный адрес: http://www.osce.org/publications/fry/2004/01/18262_550_en.pdf

только покинули полувоенную школу-интернат, трудно приспособивались к жизни в обществе.

В 2005 году правительство приняло Программу полицейского образования Черногории, заложив основу преобразования школы МВД в Даниловграде в Полицейскую академию. Академия призвана осуществлять базовую подготовку тех, кто имеет среднее образование, и кому уже исполнилось 18 лет. В силу ряда причин (например, чрезмерного числа полицейских и недостаточно профессиональной их подготовки – у 40% всех офицеров пограничной полиции нет полицейского образования), Академия должна будет сконцентрировать внимание на улучшении полицейских навыков служащих офицеров.

Стратегическое планирование и развитие

Планирование деятельности полиции в Черногории в настоящее время включает две составляющие: стратегическое планирование полицейской реформы и планирование полицейских мероприятий. Полицейская администрация и МВД должны способствовать развитию обоих направлений.

Первый аспект имеет целью адаптировать полицию Черногории к переходному периоду и гарантировать организационную консолидацию. Это должно сформировать новое «лицо» полиции, обозначить ее миссию, цели и руководящие принципы и запланировать конкретные шаги к достижению этих элементов в разумный промежуток времени. Планирование полицейской реформы должно обрести форму стратегии, что, в конечном итоге, определяет конкретные действия по организационному развитию, идентифицируя цели и доступные для этого ресурсы.

Эффективность реформы полиции зависит от институционализации постоянных сил планирования, таких как подразделение стратегического планирования МВД. Оно пока играло существенную роль как интеллектуальный двигатель и катализатор полицейской реформы, но в своей будущей роли должно быть закреплено как постоянная сила планирования в МВД.

Полицейская реформа в Черногории не может успешно реализоваться, если она будет изолирована от всей реформы уголовного судопроизводства. В дополнение к оперативному сотрудничеству все соответствующие власти должны разработать всесторонний и интегрированный подход к реформе уголовного судопроизводства. Они должны совместно сформировать стратегические планы и планы действия, которые обрисовывают в общих чертах: цели сотрудничества (например, улучшить транспортную безопасность в данный промежуток времени), методы (например, более частое патрулирование на участке дороги повышенной опасности) и ресурсы, чтобы достичь этих целей. Полиция также должна способствовать внесению законодательных инициатив, которые регулируют ее работу. Власти в Черногории уже извлекли выгоду из консультаций с местными экспертами – представителями институтов гражданского общества и академии в процессе реформы. Реформа уголовного судопроизводства, в конечном счете, требует сильной и всесторонней поддержки со стороны Собрания и его Комитета по безопасности и обороне, премьер-министра и министра внутренних дел, правосудия и финансов.

Был предпринят ряд международных усилий и усилий МВД в области стратегического планирования, особенно в начале процесса осуществления полицейской реформы. Особо следует отметить работу с датским Институтом прав человека, итогом которой явился концептуальный документ. Была проведена работа и в рамках структуры регионального отделения Ассоциации начальников полиции стран Юго-Восточной Европы (SEPSA)⁴⁰, осуществлению которой способствовала Королевская ка-

⁴⁰ Девять полицейских служб — участников SEPSA: Албания, Федерация Босния и Герцеговина, Болгария, Хорватия, Македония, Черногория, Республика Сербия, Румыния и Сербия.

надская конная полиция (RCMP), которая провела несколько семинаров по стратегическому планированию, которые, как предполагалось, обусловили анализ и полное стратегическое планирование в МВД. Однако с точки зрения мандата Королевской канадской конной полиции и выделенного бюджета поставленная цель была вряд ли осуществима. В результате эта организация вышла из договора два года назад, и стратегические планы не были завершены, хотя некоторые индивидуальные возможности в области стратегического планирования сохранились.

Социальные волнения, достигшие высшей точки на референдуме по вопросам независимости, утихли, таким образом, внимание должно быть сосредоточено на будущем. Концептуальный документ следует использовать в качестве отправной точки для оценки достигнутого, а ряд его положений – для формирования различных оперативных стратегий. Особое внимание должно быть уделено проблемам, объединяющим оперативные стратегии и общие проблемы.

Международное сотрудничество полицейских Республики Черногория

В Черногории организованная преступность имеет международные и особенно региональные корни. Много преступников черногорского происхождения действуют за границей, однако Черногория сама является жертвой международной организованной преступности. В течение 1990-х годов апулийская *Sacra Corona Unita* использовала побережье Черногории как базу для контрабанды и место, где они могли укрыться. Национальное бюро Интерпола открыло офис в портовом городе Бара в 1999 году, который содействовал экстрадиции многих мафиози и перекрытию линии контрабанды табака и наркотиков, проходящих через Адриатику. Черногория является также транзитной областью для международной организованной преступности.

Международное полицейское сотрудничество и обмен данными практически не существовали с 1992 по 2001 год. Главным препятствием было изгнание ФРЮ из Интерпола в 1992 году, куда ее повторно допустили в 2001 году после демократических изменений в Сербии. Национальное центральное бюро (НЦБ) Интерпола стало частью УУР федерального МВД. После того, как федеральное МВД расформировали в 2003 году после создания Сербии и Черногории, все правоохранительные функции были переданы под юрисдикцию республик, таким образом, сербское МВД приняло НЦБ. Черногория не согласилась с этим решением и отклонила предложение открыть дополнительное НЦБ в Подгорице, что позволило бы установить прямую связь с базой данных I-24/7 Интерпола в Лионе. Черногория требовала отдельного членства при поддержке прежнего сербского министра внутренних дел Душана Михайловича, но в 2003 году ежегодное собрание Интерпола в Барселоне отклонило эту требование, поскольку только государства могут быть ее членами, но не отдельные организации⁴¹. Вместо этого в черногорском УУР в 2004 году был создан Отдел сотрудничества с Интерполом и Европолом (ОСИЕ). После принятия нового Закона о полиции в 2005 году его переместили в недавно созданный Отдел полицейской администрации по международному сотрудничеству. После того как Черногория стала независимой в мае 2006 года, ее допустили в Интерпол на ежегодном собрании в Рио-де-Жанейро.

Полицейская администрация также поддерживает двустороннее оперативное сотрудничество с другими, главным образом полицейскими службами региона по-

⁴¹ Например, в Боснии и Герцеговине существуют отдельные полицейские службы (кроме охраны границы с 2000 года) в двух субъектах Федерации Боснии и Герцеговины и Сербской Республике. Однако при этом существует объединенное НЦБ в Сараево.

средством ряда соглашений или прямого контакта с иностранными полицейскими офицерами службы связи, дислоцированным в Белграде.

Черногории удалось получить финансовую помощь для проведения полицейской реформы от США и стран ЕС, которые являются основными донорами. Международное сообщество, как правило, сосредоточивает свои усилия на реформе пограничной полиции, изолируя ее от политического и экономического реформирования других областей, включая реформу уголовного судопроизводства и сектора безопасности. Результат может быть улучшен, если уделять больше внимания планированию, региональной гармонизации и координации донорских поступлений. Инвестиции в инфраструктуру и обучение не всегда соответствовали реальным потребностям получателя. Объем помощи должен зависеть от: развития функциональных стратегий и планов действия, стандартов подбора кадров, учебных планов, межведомственного сотрудничества и разведывательной деятельности полиции. Были случаи, когда дарилось устаревшее и бывшее в употреблении оборудование, обслуживание которого иногда стоит больше, чем приобретение нового оборудования. Подаренное новое оборудование часто требует от МВД определенных инвестиций в инфраструктуру, например, подготовки кадров или установки оборудования. Помощь должна быть оказана тем областям, которые являются частью общей стратегии реформы.

Вместо заключения

Необходимая полицейская реформа началась только в 2001 году – этому способствовало падение режима Слободана Милошевича – и всегда была, прежде всего, политическим вопросом. Политическая сфера, тем не менее, была не в состоянии поддержать полицейскую реформу путем последовательной политики реформирования. В этот период в Черногории сменилось пять министров внутренних дел: Вукашин Мараш (ДПС, 1998 – 2001 гг.), Андрия Йовичевич (ДПС, 2001– 2002 гг.), Милан Филипович (СДП⁴², 2003 г.), Драган Джурович (ДПС, 2003 – 2005 гг.) и Юсуф Каламперович (СДП, с 2005 года до настоящего момента). Политическая нестабильность привела к несогласованности в полицейской реформе, так как приоритеты были представлены вопросами не связанными с внутренними делами. Всеобъемлющей политической проблемой в это время была проблема статуса Черногории – останется ли она частью объединенного государства с Сербией или станет независимым государством. За месяцы до референдума большинство членов государственного аппарата, включая полицейскую службу, было озабочено этой проблемой, замедляя продвижение реформ. У политической элиты сегодняшней независимой Черногории не имеется больше оправданий для промедления, ей надо организовать свою работу по принципу четырех «Д» – деполитизации, демилитаризации, декриминализации и децентрализации полиции. Итог работы продемонстрирует зрелость руководства Черногории в этом отношении. Полицейская культура и ценности должны развиваться, чтобы приспособиться к изменяющимся социальным ценностям общества переходного периода, которое стремится в ЕС. Посткоммунистическая полицейская служба Черногории, которая никогда не подвергалась демократической чистке, все еще нуждается в серьезном восстановлении, прежде всего посредством изменения культуры и менталитета службы, а также посредством ответственности перед демократически избранными учреждениями.

⁴² Социал-демократическая партия – младший член правящей коалиции под предводительством Джукановича. Она берет свое начало от Лиги социалистической молодежи Черногории – молодежной ветви ЛКЧГ.

Реформа пограничной службы в Республике Черногория

Распад социалистической Югославии и появление новых стран создали новые границы. В 2000 году армия и флот охраняли сухопутные и морские границы ФРЮ, в то время как республиканским МВД было дано задание по управлению контрольно-пропускными пунктами (КПП). В 2000 – 2001 годах федеральное МВД «намеревалось создать Службу пограничной полиции (СПП), чтобы переложить ответственность за безопасность границы с Вооруженных сил на полицию»⁴³. Однако Черногория не признает федеральные учреждения с июля 2000 года. Кроме того, в подписанном в марте 2002 года Белградском соглашении было объявлено о реструктуризации ФРЮ в Сербию и Черногорию. С такой политической комбинацией федеральная СПП так и не была создана.

В феврале 2003 года ФРЮ была преобразована в Сербию и Черногорию, и Конституционная хартия Сербии и Черногории вступила в силу. Следовательно, федеральное МВД перестало существовать. Министерство обороны Сербии и Черногории и их Вооруженные силы оставались одним из немногих институтов, которые управлялись на союзном уровне. Следовательно, безопасность черногорских международных границ продолжали обеспечивать две структуры – Вооруженные силы Сербии и Черногории и полиции Черногории.

Проблема демилитаризации границ Черногории также должна быть рассмотрена в более широком контексте общей реформы сектора безопасности и с учетом грядущего вступления западнобалканских стран⁴⁴ в ЕС, где защита границ рассматривается не как вопрос обороны, а, скорее, как внутреннее дело страны. На саммите *ЕС – Западные Балканы* в Салониках «ЕС повторно выразил свою поддержку европейской перспективы западнобалканских стран»⁴⁵.

Весь процесс требовал воли и поддержки не только со стороны самих западнобалканских стран, но также и от международного сообщества. Необходимо принимать во внимание, что в начале 2003 года, «следуя натовской инициативе и Пакту о стабильности, ЕС, НАТО и ОБСЕ работали совместно для развития последовательного и согласованного подхода к вопросу о безопасности и управлении границ в этом регионе»⁴⁶. Интерес международного сообщества к реформе защиты границы также состоит в том, что Черногория расположена на известном «Балканском маршруте» – одном из главных путей незаконной торговли людьми, оружием, наркотиками и другими опасными веществами на пути в Западную Европу. «Балканский маршрут» является также важной дорогой для террористов, соединяя Ближний Восток и Среднюю Азию с Европой.

Инициатива привела к Охридскому процессу по безопасности границ, в рамках которого страны и международные организации договорились на конференции, проведенной в мае 2003 года, о дальнейших действиях относительно наиболее важных аспектов этого процесса. Его долгосрочная всеобъемлющая цель состояла в развитии интегрированной пограничной службы (ИПГ) в западнобалканских странах. ИПГ должна обеспечить баланс между открытыми, но в то же время безопасными и контролируруемыми границами, то есть границами, открытыми для торговли, туризма и других форм законных перемещений людей и товаров, и границами, охраняемыми от всевозможных преступлений, терроризма и незаконной миграции.

⁴³ Monk R. A Study on Policing in the Federal Republic of Yugoslavia. – OSCE: Vienna, 2001. – P. 27.

⁴⁴ Западнобалканские страны: Албания, Босния и Герцеговина, Хорватия, Македония, Черногория и Сербия.

⁴⁵ http://www.mfa.gr/english/foreign_policy/eu/EU-WBalkans_en.pdf.

⁴⁶ http://www.nato.int/docu/conf/2003/030522_ohrid/c030522a.htm

Демилитаризация государственной границы и введение системы ИПГ в соответствии с ЕС и шенгенскими стандартами является вопросом особой важности. Условия на многих КПП все еще довольно плохи, хотя некоторые были построены или восстановлены при поддержке США и ЕС. Перед распадом Югославии у Черногории были международная граница длиной 260 км с Албанией (включая два редко используемых КПП), побережье длиной 93 км (с одним международным морским портом) и два международных аэропорта. Сегодня в Черногории действуют 30 КПП. Полиция имела две связанных с границей задачи: проверку пассажиров на пяти КПП и контроль иностранцев на территории Черногории. Полиция была обычно очень занята в течение летнего туристического сезона, но менее загружена в остальное время года.

Тип КПП	В 1991 перед распадом Югославии	В 2004 после демилитаризации международной границы
Суша	2*	23**
Море***	1	5
Воздух	2	2
Общее кол-во	5	30
<p>* 1 железнодорожный и 1 транспортный КПП. ** 2 железнодорожных и 21 транспортный КПП. *** Международный морской порт в Будве активно действует только в течение летнего туристического сезона.</p>		

Большинство сотрудников сектора государственной границы было принято на работу из военизированного Специального полицейского подразделения (РЈР). Ни один не был непосредственно принят на работу из рядов предыдущих армейских пограничников, и очень немногие военно-морские офицеры были приняты в подразделения морской полиции. Ранее многие сотрудники РЈР были кадровыми солдатами, сержантами и офицерами, многие из них – ветеранами войны. Такие преобразования и «демобилизация» представляли собой здоровый и достойный переход к демилитаризации, но он должен продолжаться, поскольку сектор государственной границы является все еще наибольшее милитаризованным компонентом МВД Черногории⁴⁷. Почти у 40 % нынешнего офицерского состава пограничной полиции (1 381 человек) нет полицейского образования. Значительное количество офицеров пограничной полиции владеют навыками ведения войны, а не полицейскими службы. Хотя исследование 2004 года «Отношения между полицией и местными громадами: обзорный отчет, основанный на интервью фокус-группы»⁴⁸ прежде всего имело целью выяснить взгляды общественности относительно потенциала полиции в охране сообщества, оно также зафиксировало беспокойство граждан по поводу плохо обученных полицейских офицеров, включая офицеров пограничной полиции. Для ведения оперативной деятельности и охраны границ полиции необходима специальная подготовка, например, для анализа или выявления подделанных документов. А умение обнаружить и рабо-

⁴⁷ Две другие военизированные части полицейской службы в Черногории: специальная полицейская единица (уменьшенная с 2700 до 144 служащих в течение 2002 и 2003 гг.) и специальная антитеррористическая единица (80 служащих).

⁴⁸ Bešić M. Relationship between the Police and Local Community: Survey Report, Based on Focus-Group Interviews. – CEDEM: Podgorica 2004.

тать с жертвами торговли людьми требует специального обучения в этой области, а также в области прав человека. Так как коррупция часто связана с границами, необходимо обучение, воспитывающее чувство ответственности⁴⁹. Стратегия ИПГ также указывает на необходимость обучать сотрудников в нормативной структуре⁵⁰. Изучение, по крайней мере, основ иностранных языков, на которых говорят туристы, также крайне важно. Необходимо гарантировать, что переход функций охраны границы от военных специалистов к полицейским заменит ее вооруженную охрану на патрулирование.

Реформа безопасности границы – одна из главных областей реформы уголовного судопроизводства и секторов безопасности на Балканах, стремящихся в ЕС. Охрана границы – область полицейской реформы в Черногории, которая развивается наиболее быстро. Преобразование границы стало наивысшим приоритетом реформы, что, помимо улучшения защиты границы, в первую очередь имело политической целью демонстрацию способности правительства, выступающего за независимость, взять на себя ответственность за безопасность границы⁵¹. В 1998 году правительство решило создать собственную таможенную службу, отделенную от тогдашнего федерального таможенного управления, а уже в 2001 году было решено возложить на МВД Черногории ответственность за международные границы Республики (с Албанией, Боснией и Герцеговиной и Хорватией) вместо федерального Министерства обороны. Процесс передачи продлился несколько месяцев и был завершен 1 января 2004 года.

К интегрированной пограничной службе

Концепция ЕС об Интегрированной пограничной службе (ИПГ)⁵² предполагает межведомственное сотрудничество с юридически обязательными формулировками и разделением задач и обязанностей, определяет механизмы сотрудничества (включая обмен информацией на международном, национальном и местном уровнях), оперативные технические средства и общую инфраструктуру для выполнения поставленных целей и возложенных обязанностей. Следовательно, пограничные службы всех балканских стран должны максимизировать свои ограниченные возможности, а также сотрудничать. Следует избегать чрезмерного развития службы пограничной поли-

⁴⁹ Этот процесс следует также связать с соответствующим внутренним контролем. Коррупция и незаконное преследование – две области, на которых должен сосредоточиться внутренний контроль. В то время как коррупция часто связана с перевозками через границу, незаконное преследование может быть двух типов: направленное против общественности и осуществляемое внутри полицейской службы. Современная охрана границы учитывает, что все люди, пересекающие границу (законно или незаконно, независимо от гражданства, этнической принадлежности, веры, родного языка и т. д.), обладают равными правами, и поэтому с ними необходимо обращаться достойно. В этой службе незаконное преследование может иметь большие размеры, чем в других полицейских частях ввиду географической удаленности некоторых постов полиции на границе.

⁵⁰ The Government of the Republic of Montenegro: Strategija za integrisano upravljanje granicom (Integrated Border Management Strategy). – Podgorica, 2006. – P. 13. Электронный адрес: www.mup.vlada.cg.yu/vijesti.php?akcija.

⁵¹ Название организационной единицы, отвечающей за охрану границы, – *Управление государственной границы*, а не *Управление пограничной полиции* – является также признаком проявления черногорской государственности. На их официальной презентации в MS PowerPoint в 2003 году было выдвинуто на первый план положение о том, что «государственная граница становится символом государственности и независимости».

⁵² Guidelines for Integrated Border Management in the Western Balkans. – europa.eu.int/enlargement/cards/pdf/publications/ibm_guidelines.pdf.

ции, главной целью чего является осуществление инструкций ЕС и Шенгена. Как только Балканский полуостров войдет в Шенгенскую зону, потребуется огромное сокращение персонала и инфраструктуры.

Хотя и с запозданием, правительство Черногории все-таки приняло Стратегию ИПГ в феврале 2006 года, что является значительным прорывом для дальнейшего планирования и межведомственного сотрудничества. Начало этого документа посвящено описанию геополитических особенностей Черногории. Для каждой из четырех связанных с границей служб (Полицейской администрации, Таможенного управления, Ветеринарной инспекции и Фитосанитарной инспекции)⁵³ Стратегия ИПГ оценивает текущую ситуацию и описывает предполагаемые действия в сфере правового обеспечения, управления и организации, процедуры, человеческих ресурсов и обучения, ИТ и коммуникаций, инфраструктуры и оборудования, бюджета и графиках. Стратегия предлагает механизмы координации и определяет специфику межведомственного и международного сотрудничества. Она также обсуждает доступные ресурсы, временные рамки выполнения и предлагает детальный план действий (для развития и принятия межминистерской рабочей группой).

Управление государственной границы возглавило этот процесс и предоставило проект трем другим властям, чтобы получить их отклики. Правительство приняло Стратегию всего несколько дней спустя после того, как проект на 62 страницах был представлен, не имея достаточно времени, чтобы полностью оценить его и реально запланировать ресурсы для его выполнения. В своей оценке ресурсов для осуществления ИПГ Стратегия недостаточно точно оценивает затраты, но полагается на потенциальные иностранные дотации, которые являются довольно нерегулярным источником.

Вероятно, из-за жестких графиков, навязанных Управлению государственной границы, оно начало разработку стратегии без достаточных консультаций внутри МВД. Пограничная полиция должна восприниматься как неотъемлемая часть полицейской службы Черногории, а не как отдельная структура. Эффективная защита границы на такой маленькой территории, как Черногория, может быть важной не только для борьбы с международной, но также и с организованной преступностью. Пограничная полиция должна иметь возможность как пользоваться информацией УУР и систем криминальной разведки таможни, так и активно обогащать существующие базы данных. Организация специального органа криминальной разведки пограничной полиции была бы дорогим и ненужным мероприятием. Центральная система криминальной разведки потребовала бы специализированного обучения пограничной полиции и таможенников. В других вопросах по профилактике преступлений и криминальной разведке пограничная полиция (и другие три службы ИПГ) должны тесно сотрудничать с УУР и патрульной полицией. В свою очередь, эти полицейские службы также должны иметь информацию об охране границы. В Словении, например, все офицеры обычного полиции прошли недельные ознакомительные курсы. Совместное обучение полиции и таможни также способствовало повышению эффективности их взаимодействия.

Чтобы гарантировать свободное передвижение людей, товаров и активов через открытые, но все же охраняемые и безопасные границы, что является целью ИПГ, четыре службы нуждаются в развитии всесторонних механизмов сотрудничества. Они также должны сотрудничать с другими службами: например, с министерствами здравоохранения, торговли, труда и туризма.

⁵³ Последние два – часть Министерства сельского хозяйства и рыболовства.

Необходимостью также является международное полицейское сотрудничество, которое будет способствовать обеспечению коммуникации, диалога и взаимопомощи на центральном, региональном и местном уровнях. Пограничная служба Черногории уже установила связи с соседними пограничными службами, хотя здесь хотелось бы наблюдать более тесное сотрудничество для введения в действие деклараций о сотрудничестве на высоком уровне. Сотрудничество будет более эффективным, если служащие пограничных служб лично знакомы со своими коллегами. Также будут полезны регулярные международные встречи и обмен информацией, изучение каждой процедуры других служб и совместное патрулирование. В процессе вступления в ЕС соседствующие службы также должны работать для достижения более высокого уровня гармонизации нормативных структур и процедур.

Международная поддержка реформы системы пограничной безопасности в Республике Черногория

ЕС часто повторял свое намерение включить в свой состав весь Балканский полуостров, причем одним из главных условий является организация ИПГ. Демилитаризация границ по всему региону и последующие учреждение и консолидация служб пограничной полиции накопили большие международные инвестиции для инфраструктуры, оборудования и обучения. Есть три главных причины для этого: во-первых, полуостров – главная транзитная зона для незаконной торговли в Западной Европе. Развитые страны заинтересованы в предотвращении межнациональной организованной преступности, терроризма и незаконной миграции. Во-вторых, поскольку границы между пост-югославскими странами новы, большинство границ в данном регионе испытывает недостаток надлежащей инфраструктуры. У стран, опустошенных войной и экономическим кризисом, теперь, в переходном периоде, не всегда есть средства для инвестиций в инфраструктуру. В-третьих, не все границы на Балканах еще полностью согласованы, что в дальнейшем усложняет процесс реформы безопасности границы.

Черногории удалось получить финансовую помощь для проведения реформы безопасности границы от США и стран ЕС, которые являются основными донорами. Международное сообщество, как правило, сосредоточивает свои усилия на реформе пограничной полиции, изолируя ее от политического и экономического реформирования других областей, включая реформу уголовного судопроизводства и сектора безопасности. Результат может быть улучшен, если уделять больше внимания планированию, региональной гармонизации и координации донорских поступлений. Инвестиции в инфраструктуру и обучение не всегда соответствовали реальным потребностям получателя. Объем помощи должен зависеть от: развития функциональных стратегий и планов действия, стандартов подбора кадров, учебных планов, межведомственного сотрудничества, разведывательной деятельности и возможных сценариев расширения Шенгенской зоны. Были случаи, когда дарилось устаревшее и бывшее в употреблении оборудование, обслуживание которого иногда стоит больше, чем приобретение нового оборудования. Подаренное новое оборудование часто требует от МВД определенных инвестиций в инфраструктуру, например, подготовки кадров или установки оборудования. Помощь должна быть оказана тем областям, которые являются частью общей стратегии реформы.

Список международных кодексов и соглашений, подписанных Черногорией

Организация Объединенных Наций: будучи частью Республики Сербия и Черногория, Черногория была обязана следовать ряду конвенций ООН и подписать их, правопреемником Сербии и Черногории была Сербия:

- Пакт гражданских и политических прав;
- Конвенция против пыток и других жестоких, антигуманных или унижительных наказаний и процедур;
- Конвенция по борьбе с международной организованной преступностью;
- Протокол по предотвращению, борьбе и наказанию за незаконную торговлю людьми, в особенности женщинами и детьми;
- Единая конвенция по наркотикам;
- Конвенция по психотропным веществам;
- Конвенция против незаконной торговли наркотиками и психотропными веществами;
- Конвенция по преступным и другим действиям, совершенным в самолетах (Токийская конвенция);
- Конвенция по борьбе с незаконным захватом самолетов;
- Конвенция по борьбе с противоправными действиями, направленными на безопасность гражданской авиации (Монреальская конвенция);
- Международная конвенция против взятия заложников (Нью-Йоркская конвенция);
- Резолюция ООН 1979 года: Кодекс поведения сотрудников органов правопорядка.

Совет Европы (ЕС): будучи частью Сербии и Черногории, Республика Черногория была обязана следовать ряду конвенций ООН и подписать их, правопреемником Сербии и Черногории была Сербия:

- Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод;
- Конвенция по предотвращению пыток и жестокого или унижительного обращения или наказания;
- Европейская конвенция по взаимопомощи в раскрытии преступлений;
- Европейская конвенция по борьбе с терроризмом;
- Европейская конвенция по недопущению насилия и несдержанного поведения фанатов на спортивных соревнованиях;
- Конвенция по коррупции и уголовному праву;
- Сербия и Черногория подписали Конвенцию ЕС по защите анкетных данных, но ее ратификация остается в процессе обсуждения.

ОБСЕ: Все решения в Постоянном Совете ОБСЕ принимаются согласованно, следовательно, решения являются обязательными для всех государств — членов ОБСЕ, включая Республику Черногория.

Интерпол: В качестве самого молодого члена Интерпола Черногория соблюдает все соответствующие правила и инструкции.

Европол: Черногория не является членом Европола и, таким образом, не связана обязательствами в соответствии с любым из его документов.

Хронология главных событий, связанных с полицейской реформой в Республике Черногория

- Октябрь, 2000.** Слободан Милошевич был свержен демократическим путем в Сербии после отказа признать победу Войислава Коштуницы на президентских выборах в ФРЮ. Это приводит к ослаблению напряженных отношений в Черногории и позволяет постепенно начать полицейскую реформу.
- Июль, 2001.** Министр внутренних дел Вукашин Мараш (ДПС) был замещен Андрия Йовичевичем от той же партии.
- Июль, 2001.** Публикация авторитетного доклада ОБСЕ «Исследования полиции в Федеративной Республике Югославия», написанного Ричардом Монком. Сообщение обозначило в общих чертах шесть областей для полицейской реформы: *охрану общественного порядка, полицейскую подотчетность, отдел по борьбе с организованной преступностью, судебную полицию, пограничную полицейскую службу и полицейское образование и развитие.*
- Ноябрь, 2002.** Громкий сексуальный скандал, связанный с именем молдавской женщины (дело «S. C.»), спровоцировал серьезный политический кризис. Несколько замешанных в нем высших должностных лиц (включая заместителя главного прокурора) были арестованы, но никому не было предъявлено обвинение. ОБСЕ и СЕ представили совместный отчет относительно этого случая в октябре 2003 года.
- Январь, 2003.** Министр внутренних дел Андрия Йовичевич был замещен Миланом Филиповичем (СДП), когда новое правительство было сформировано после парламентских выборов. Он утверждает, что премьер-министр уволил его, чтобы препятствовать расследованию громкого дела и защитить, таким образом, чиновников, проходящих по этому делу. «S. C.» была вывезена из Черногории, и все арестованные были освобождены на следующий день.
- Февраль, 2003.** После сильного общественного и международного давления подал в отставку координатор Национального комитета по торговле людьми, близкий друг одного из арестованных по делу «S. C.».
- Февраль, 2003.** На месте бывшей ФРЮ возникли Сербия и Черногория. Все правоохранительные функции были переданы на республиканский уровень, и федеральное Министерство внутренних дел прекратило свое существование.
- Февраль, 2003.** Генеральный прокурор ушел в отставку из-за сильного общественного давления по делу «S. C.».
- Май, 2003.** Учрежден отдел по борьбе с организованной преступностью при УУР.

- Май, 2003.** Учреждено подразделение стратегического планирования при МВД.
- Июль, 2003.** МВД учредило должность представителя по связям с общественностью.
- Ноябрь, 2003.** Милан Филипович ушел в отставку, выразив неудовлетворенность по поводу политического кризиса, возникшего в связи с новым законодательством в отношении полиции и секретной службы. Его сменил Драган Джурович (ДПС), который оставался на посту вице-премьер-министра, отвечающего за политическую систему.
- Январь, 2004.** Была завершена передача полномочий по охране международных границ от федеральных Вооруженных сил полиции Черногории.
- Май, 2004.** Был убит главный редактор газеты «Дан», единственной ежедневной газеты, не поддерживающей действующий режим, Душко Йованович.
- Апрель, 2005.** Опубликован *Программный документ* МВД.
- Апрель, 2005.** Были приняты Закон о полиции и Закон об Агентстве национальной безопасности после больше чем двух лет споров в правящей коалиции. Служба общественной безопасности МВД была переименована в Полицейскую администрацию и отделилась от МВД, которое продолжало держать ее под контролем. Служба государственной безопасности МВД была переименована в Агентство национальной безопасности, вышла из-под контроля МВД и попала под прямое правительственное наблюдение. Начальник полиции теперь стал не помощником *министра внутренних дел (отвечающим за общественную безопасность)*, а *директором полиции*.
- Июнь, 2005.** Был убит Славолуб Щекич, глава отдела УУР по борьбе с общеуголовными преступлениями (а *по должности* – заместитель руководителя УУР).
- Июль, 2005.** Учрежден Комитет по безопасности и защите Ассамблеи, отвечающий за парламентский контроль над МВД и АНБ, согласно новому законодательству о полиции и секретной службе.
- Август, 2005.** Правительство приняло *Программу полицейского образования в Черногории*, в основу которой было положено преобразование полицейской средней школы в Даниловграде в Полицейскую академию. Правительство также приняло *Программу борьбы с коррупцией и организованной преступностью*. Следующий за ней *План действия* все еще в процессе доработки.
- Октябрь, 2005.** Учрежден Совет гражданского контроля полиции – квазинезависимый внешний полицейский контрольный орган.
- Октябрь, 2005.** Министр внутренних дел Драган Джурович был замещен Юсуфом

Каламперовичем, который оставался на посту вице-премьер-министра, отвечающего за финансовую систему. Портфель МВД снова перешел к СДП.

- Ноябрь, 2005.** Помощник министра внутренних дел по общественной безопасности Мичо Орландич (СДП) был замещен полицейским директором Веселином Велевичем, командовавшим специальным антитеррористическим подразделением в течение предыдущих 10 лет, который был известен как ярый приверженец Джукановича. Орландич становится министром без портфеля.
- Ноябрь, 2005.** Был подписан Меморандум о взаимопонимании между МВД и Миссией ОБСЕ по Сербии и Черногории. Он пересмотрел приоритеты полицейской реформы и обозначил в общих чертах шесть новых общих приоритетных областей: *охрану общественного порядка, подотчетность полиции, уголовное расследование, пограничную полицейскую службу, стратегическое планирование и развитие и полицейское образование и развитие.*
- Февраль, 2006.** Правительство приняло *Стратегию интегрированной пограничной службы.*
- Май, 2006.** Черногория стала независимым государством.
- Лето, 2006.** Как сообщается, после референдума по вопросу независимости многие этнические сербские полицейские перешли на работу вдали от мест их постоянного проживания.
- Сентябрь, 2006.** Черногория принята в Интерпол в качестве участника на ежегодном собрании в Рио-де-Жанейро.

РЕФОРМА ПОЛИЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ СЕРБИЯ

Бранка Бакич,

Новак Гаджич¹,

*Департамент правоохранительной деятельности, миссия ОБСЕ в Сербии
(Белград, Республика Сербия)*

Введение

Полицейская реформа как неотъемлемая часть реформы сектора безопасности (РСБ) является одной из основных предпосылок перехода от авторитарного режима к демократической форме правления. Одной из наиболее сложных задач, с которыми столкнулась Республика Сербия после демократических изменений, происшедших 5 октября 2000 года, была реформа, направленная на реорганизацию органов полицейского управления с целью их подотчетности гражданам республики.

Решение острых вопросов, связанных с осуществлением полицейской реформы на территории Сербии, было политически связано с последующими изменениями 2000 года. Для истории общества этой страны символично появление четырех «Д-понятий» – деполитизации, децентрализации, декриминализации и демилитаризации.

Символические «Д-понятия» часто публично провозглашались как действующим правительством, так и оппозицией после 2000 года, но эти символические «Д-понятия» не получили систематического развития в качестве политического направления работы правительства. Отсутствие целенаправленного курса правления и четкого выполнения стратегических задач спровоцировали как недостаток внутренних возможностей республики, так и отсутствие определенных временных рамок для достижения провозглашенных целей.

Различные проявления реформы стали неотъемлемой частью повседневного управления республикой. Тем не менее, учитывая горький исторический опыт попыток разрешения конфликтов в бывшей Югославии, внутреннюю политическую нестабильность в стране и текущие неотложные задачи региональной безопасности (в частности, нерешенный вопрос о государственном статусе Косово), Министерство внутренних дел (МВД) остается одним из основных органов исполнительной власти, чье влияние все еще довлеет над всем, что происходит в республике. Недавнее принятие Закона о полиции привело к разделению политических и управленческих органов власти республики на две противостоящие друг другу силы, а также к обязательному и безотлагательному установлению всех правовых норм в период до ноября 2006 года.

У Полицейского управления Сербии существуют отработанные способы ведения борьбы с коррупцией. Отдел, занимающийся внутренними проблемами республики, был организован всего несколько лет назад и, ко всеобщему сожалению, не получил должной поддержки и содействия со стороны государства. Наряду с эффективным внутренним контролем появляется острая необходимость введения внешнего контроля. Именно на внешний контроль, система которого все еще находится в стадии испытания и проверки, государство возлагает большие надежды и ответственность за установление стабильности в республике. Система внешнего парламентского контроля

¹ Авторы сотрудничают с Департаментом правоохранительной деятельности, миссией ОБСЕ в Сербии, однако оценки, представленные в данном отчете, принадлежат непосредственно авторам данной статьи и не всегда совпадают со взглядами ОБСЕ.

пребывает на начальной стадии своего развития, что является определяющим моментом влияния на положение дел в государстве.

Парламентский Комитет обороны и безопасности, в обязанности которого входит, помимо прочего, и контроль над полицией, только формально исполняет свои функции. Сотрудники данной организации не обладают достаточными знаниями в этой области, что говорит об отсутствии у них профессиональной компетенции. Идея создания Департамента независимого внешнего контроля над полицией разделяется не всеми и по-прежнему остается «отсутствующим звеном» в контроле над полицией. Для образования и функционирования Департамента независимого внешнего контроля над полицией необходимы участие и поддержка общественности и средств массовой информации.

Еще одной причиной промедлений в процессе реформирования полиции является отсутствие необходимой законодательной базы, совместимой с Европейскими стандартами. Медленные темпы введения в действие новых Законов о реформировании государственных органов власти представляют собой серьезную и достаточно актуальную проблему во многих сферах управления республикой, и полицейская реформа не является исключением.

До принятия новой Конституции служба полиции останется централизованной структурой, являющимся отражением структуры управления высоко централизованного государства. Более того, централизованное управление бюджетом и отсутствие долгосрочного планирования препятствуют поиску путей разрешения данного вопроса. Органы полицейского ведомства на местном уровне имеют ограниченные возможности для осуществления своей деятельности в решении вопросов местного масштаба и более детальной работы с общественностью.

Распад социалистической Югославии и появление новых государств привели к созданию новых границ. До недавних пор Военно-Морские Силы Сербии и Черногории обеспечивали охрану морских и сухопутных границ, в то время как заданием Министерства внутренних дел Республики Сербия был полный контроль приграничных территорий. Процесс перехода охраны границ от Вооруженных сил к Полицейскому управлению начался в 2005 году, его завершение было запланировано на конец 2006 года. Параллельно началось осуществление системы управления объединенной границей, относительно которой возникает еще очень много вопросов.

Культура работы полиции, ценности, которыми она при этом руководствуется, нуждаются в серьезной перестройке с целью их согласования с ценностями общества переходного периода, общества, стремящегося в ЕС. Несмотря на то что большая часть высокопоставленных полицейских чиновников периода правления Слободана Милошевича были уволены, структура полицейского управления Сербии все еще остро нуждается в длительной и серьезной реконструкции. Один из основных принципов данной реконструкции заключается в тщательно разработанной реформе образования и подготовки профессиональных кадров. Одним из основополагающих этапов при рассмотрении установления и усовершенствования подготовки профессиональных кадров является создание условий для их традиционной профессиональной подготовки и роста.

Конституционная основа

Конституция² Республики Сербия была принята 28 сентября 1990 года Национальной Ассамблеей. В то время Сербия имела статус конституционной республики,

² Перевод текста Конституции Республики Сербия на английский язык можно найти на сайте: [http://www.srbija.sr.gov.yu/cinjenice o srbiji\ustav.php](http://www.srbija.sr.gov.yu/cinjenice%20o%20srbiji/ustav.php).

входящей в состав Социалистической Федеративной Республики Югославия (СФРЮ). В Конституции Сербии записано, что деятельность государственных органов власти является открытой для общественности. В свою очередь правительство наблюдает за работой министерств и других органов власти.

Неспокойная обстановка на Балканах и военная ситуация на территории Республики Югославия³, включая ее окончательный распад, достигла своего апогея, когда произошел распад союзного государства Сербия и Черногория, последовавший сразу за референдумом по вопросу о независимости Черногории в мае 2006 года.

На сегодняшний день принятие новой Конституции Республики Сербия остается одним из самых актуальных вопросов развития страны. По поводу проекта новой Конституции проводятся активные внутри- и межпартийные совещания и переговоры. Новая Конституция сильно повлияет на становление и организацию всех органов власти, включая и полицию, которая занимает одно из важнейших мест среди них. Установление децентрализации, принимая во внимание решения Конституции для Сербской автономной провинции Вожводина, будет иметь отношение к организации всереспубликанского контроля, особенно в рамках развития идеи общественной безопасности. В соответствии с последними отчетами Сербских ежедневных изданий, окончательный проект новой Конституции Республики Сербия было запланировано представить парламентскому Конституционному Подкомитету в конце сентября 2006 года, следовательно, принятие новой Конституции ожидалось в конце года.

Национальные органы полиции

Национальный полицейский орган, курирующий общественную безопасность, находится в подчинении у Главного полицейского управления. Как уже упоминалось, с принятием нового Закона о полиции в 2005 году произошло разделение между политическими и операционными составляющими, и Главное полицейское управление заменило сектор общественной безопасности. Главное полицейское управление представляет собой часть Министерства внутренних дел, составляющими которой являются финансовый отдел, социальный отдел, отдел внутреннего контроля полиции и отдел защиты и помощи.

Рассматривая образование новых полицейских подразделений, необходимо обязательно отметить, что с середины 2001 года постоянным пара-военнизированным подразделением полиции является жандармерия как часть сектора общественной безопасности. Костяк нового подразделения составили сотрудники специального полицейского управления (СПУ), в котором служили только квалифицированных полицейские сотрудники, которые заступали на службу посменно. Некоторые из жандармов были взяты на работу извне. В задания жандармерии входит осуществление антитеррористических операций и проведение целого комплекса мероприятий, обеспечивающих безопасность граждан страны. Также жандармы охраняют мир и безопасность в ситуациях повышенного риска, оказывают помощь и содействие всем другим органам власти, а также в случаях чрезвычайных ситуаций⁴.

Самым важным событием, происшедшим в процессе реорганизации после принятия нового Закона о полиции, было создание Управления по борьбе с организован-

³ Война в Югославии – общий термин, охватывающий все гражданские войны, восстания, внешние военные действия и все другие формы вооруженного конфликта на территории бывшей Югославии с 1991 по 1999 г.

⁴ Документ по усовершенствованию полицейской реформы Министерства внутренних дел Республики Сербия. – С. 254.

ной преступностью (УБОП) в 2001 году, которое стало частью Главного полицейского управления. До этого УБОП существовало независимо от структуры полицейской службы (отдел общественной безопасности) и подчинялось непосредственно Министерству внутренних дел на политическом уровне. Действуя под руководством Главного полицейского управления, УБОП достигнет прогресса в процессе деполитизации полицейской службы.

Организация по охране информации (Вожводинское информационное агентство) представляет собой национальный гражданский орган разведки и контрразведки. Создание Организации по охране информации в 2002 году – свидетельство одного из самых важных структурных изменений в полиции за последние десятилетия. С момента принятия Закона о государственном секторе безопасности в 2002 году государственная безопасность попала под непосредственный контроль сербского правительства. Результатом такого изменения явился перевод 500 офицеров из сектора государственной безопасности в сектор общественной безопасности.

Как упоминалось выше, Организация по охране информации непосредственно подотчетна сербскому правительству. Организация обязана подавать отчет о проделанной работе и анализ уровня безопасности в Республике Сербия правительству дважды в год. При исполнении официальных обязанностей Организация должна подчиняться и следовать основным принципам и указаниям правительства в области разведки.

Заслуживает внимания еще одно важное структурное изменение, происшедшее в национальных полицейских службах. Следом за волнениями внутри одной из полувоеенизированных единиц внутри секретной службы – подразделения специальных операций, в ноябре 2001 года его вывели из подчинения сектора государственной безопасности и перевели непосредственно под контроль сербского правительства. В марте 2003 года после убийства министра Сербии Зорана Джинджича это подразделение было распущено, поскольку в убийстве подозревались его бывший командующий и заместитель. Большинство сотрудников перевели в жандармерию, а некоторые из них поступили на службу в специальный антитеррористический отдел (САО) и в отдел охраны высокопоставленных лиц, которые находились внутри сектора безопасности. Некоторые сотрудники просто уволились.

Среди других служб, ограниченно выполняющих полицейские функции, Управление налоговой полиции (УНП), которое занимается расследованием налоговых преступлений, и Управление таможи (УТ), расследующее преступления на таможне. Все эти органы управления сотрудничают с Министерством финансов.

Управление таможи не выполняло полицейские функции до 2003 года и представляло собой финансовую организацию. После 2003 года в компетенцию таможи вошло шефство над разведывательным отделом и выявление незаконных товаров. В случаях обнаружения таможенниками факта совершения того или иного преступления чиновникам разрешается задержать виновного до приезда полиции. Управление налоговой полиции было создано в 2003 году, что явилось результатом реформирования бывшего Управления финансов. Налоговая полиция не имеет права самостоятельно выполнять полицейские функции без полицейской службы.

Управление налоговой полиции находится в подчинении у сербского правительства через Министерство финансов и его Налоговую администрацию. Аналогично, Таможенное управление подчиняется сербскому правительству через Министерство финансов.

Управление военной полиции занимается контролем действий Вооруженных сил и является частью Вооруженных сил Сербии в структуре Министерства обороны. До момента проведения референдума в Черногории Министерство обороны было подотчетно федеральному, на современном этапе – сербскому правительству.

Первая часть данного документа описывает в общих чертах реформу полицейской службы, отвечающей за обеспечение безопасности общества. Реформа пограничных служб, которые выполняют ограниченные полицейские функции, будет рассмотрена во второй части документа.

Политические документы, определяющие роль полиции в секторе безопасности и обороны

При рассмотрении политических документов, определяющих роль полиции в секторе обороны и безопасности, необходимо обратить внимание на то, что Республика Сербия входила до недавних пор в состав государства Сербия и Черногория. Существует несколько политических документов, принятых на государственном уровне, а именно: Стратегия обороны и «Белая книга» Стратегии обороны государства Сербия и Черногория. Данные документы нуждаются в пересмотре, принимая во внимание недавние политические обстоятельства. Республика Сербия еще не приняла Стратегию национальной безопасности.

В Стратегии обороны государства Сербия и Черногория, принятой в ноябре 2004 года, не упоминалось о ведущей роли полиции; данный документ ссылается только на гражданскую оборону и только в общих чертах оговаривает роль других правительственных органов. Полицейские функции не упоминаются также и в «Белой книге» Стратегии обороны государства Сербия и Черногория⁵.

Документы по вопросам политического планирования и сотрудничества полиции

Одной из наиболее серьезных попыток дать определение, выстроить приоритеты и управлять ходом полицейской реформы, была разработка Документа по правам человека при содействии датского Центра по правам человека (ДЦПЧ)⁶.

В сентябре 2001 года Министерство внутренних дел вместе с ДЦПЧ и Лигой экспертов (ЛЭ)⁷ начали специальную программу руководства полицейской реформой. Данная специальная программа собрала вместе экспертов в полицейской сфере и сфере прав человека, юридической и законодательной сфер с целью осуществления широкого анализа вопросов и проблем полицейской реформы. Результатом этого стало появление документа⁸, посвященного описанию структуры и долгосрочной стратегии реформы. Рабочие группы были созданы в 14 областях, подлежащих реформированию⁹, отражая, таким образом, структуру Министерства внутренних дел того периода.

⁵ <http://www.mod.gov.yu/000english/01%20index-e.htm>.

⁶ Монк Р. Изучение полицейского управления в Федеративной Республике Югославия. – 06.2001. – С. 34.

Электронный адрес: www.osce.org/item/1763.3html.

⁷ Лига экспертов (ЛЭ) – независимая организация, представляющая собой группу гражданских общественных деятелей (www.lex.org.yu).

⁸ Документ Министерства внутренних дел, Введение.

⁹ Кабинет Министров; Операционный центр; Контроль; Полиция, включая следующие подразделения: а) борьба с преступностью, б) общественный порядок и спокойствие, в) безопасность дорожного движения, г) обеспечение охраны особо важных персон, д) полицейский контроль общественного порядка; организованная преступность; Специальные подразделения: а) жандармерия и б) специальный анти-террористический отдел; Контроль миграции и границ; Готовность к аварийным ситуациям; Административные преследования; Информационные и телекоммуникационные системы и технологии; Финансово-административный отдел и техническая поддержка; Аналитика; Отдел по перевозкам.

Работа групп по разработке и составлению Программного документа продолжалась более чем полтора года (2001 – 2003). В апреле 2003 года данный документ был официально представлен сербскому правительству и международному сообществу.

Разработка документа объемом свыше 600 страниц явилось результатом титанического труда, достойного похвалы. Каждая из 14 рабочих групп создавала части документа, предлагая анализ сложившейся ситуации в стране, знакомя потенциальных читателей с препятствиями и указывая на способы их преодоления. Документ также предоставил обзор деятельности служб Министерства внутренних дел, включая недостатки, выявленные при действующего законодательства. Были намечены в общих чертах среднесрочные и долгосрочные цели, определены ключевые критерии и индикаторы успеха. К тому же данный документ явился доказательством осознания серьезности проблем, стоящих перед полицейской реформой.

В качестве вспомогательной части документа Министерство внутренних дел разработало Каталог проектов полицейской реформы (174 проекта). Однако проекты были лишь намечены, но им не была дана оценка. Только общие цели были раскрыты несколькими предложениями, но ни бюджет, ни планы по его осуществлению проектов включены не были¹⁰.

Замысел создать документ, который может способствовать продвижению реформы¹¹, так и не был воплощен в жизнь; в нем так и появились «детализированные планы, не были установлены временные рамки, поставлены реальные цели и задачи для практической реализации концепций полицейской реформы»¹², как, впрочем, не стал он и отправной точкой создания нового переработанного документа. Да и сам процесс его создания тоже не стал основой для осознания необходимости перехода к стратегическому планированию.

Даже по истечении многих лет, прошедших с момента принятия Программного Документа, в Республике Сербия не была принята ни общая полицейская стратегия, ни Национальная стратегия безопасности. Единственный документ, который регулярно выносится на суд общественности, – это ежегодный отчет Министерства внутренних дел для Национальной Ассамблеи. Этот отчет содержит общее руководство деятельности в последующий период, и с ним могут ознакомиться члены Комитета Ассамблеи по обороне и безопасности.

Тем не менее в последнее время были приняты некоторые стратегические документы, такие как Стратегия интегрированной пограничной службы и Стратегия реформирования полицейского образования. В 2005 году Министерство внутренних дел предоставило Национальной Ассамблее отчет по улучшению стратегии борьбы с организованной преступностью, хотя эта стратегия еще не была принята. Единственное упоминание о бюджете происходит при рассмотрении ежегодного Закона по бюджету Республики Сербия, в котором показаны все расходы, предусмотренные статьями бюджета, выплата заработных плат полицейскому штату и другие текущие издержки (изложены более чем на десяти страницах).

¹⁰ Были освещены многие спорные вопросы, а именно: связи между государством и чиновниками Министерства по борьбе с организованной преступностью; проблемы устаревшего законодательства, централизации, военной системы, политизации, отсутствия парламентского и внутреннего контроля; недостаток профессионализма, компетентных менеджеров; устаревшие методы подбора новых кадров, непредставительное полицейское управление и т. д.

¹¹ Milosavljević B. Reform of the police and security services in Serbia and Montenegro: attained results or betrayed expectations in Fluri, Philipp and Miroslav Hadžić (eds.). – P. 257.

¹² Downes M. *Police Reform in Serbia: Towards the creation of a modern and accountable police service* // Belgrade: Law Enforcement Department, OSCE Mission to Serbia and Montenegro, 2004. – P. 45

Для координации работы различных служб сербское правительство в январе 2006 года основало Национальный совет безопасности. В соответствии с решением правительства членами данного совета были назначены: премьер-министр, заместитель премьер-министра, спикер Национальной Ассамблеи, министр внутренних дел, министр юстиции, министр иностранных дел, министр обороны и председатели гражданских и военных служб безопасности. Однако совет не созывался с того времени, как президент республики попросил правительство вновь рассмотреть его решение относительно утверждения состава данного совета. По мнению президента, управление страной переходит от президента к премьер-министру, хотя предпочтительнее, чтобы президент республики председательствовал в данном совете¹³.

Приоритеты полицейской реформы (обзор)

Главные приоритеты полицейской реформы были выбраны в результате согласованных действий Министерства внутренних дел и ОБСЕ, являющегося одним из основных международных партнеров в этом процессе. Основываясь на двух докладах, опубликованных в 2001 году, «Исследование полиции в ФРЮ» Ричарда Монка («доклад Монка») — со стороны ОБСЕ, и «Окончательный совместный отчет Совета Европы и ОБСЕ по вопросам подотчетности полиции в Сербии», подготовленный Джоном Слейтером от Совета Европы и Хармом Трипом от ОБСЕ («Доклад Слетера»), Министерство внутренних дел установило шесть главных областей действия полицейской реформы в 2002 году:

- подотчетность (внутренний и внешний контроль);
- полицейское образование и развитие полицейской системы;
- борьба с организованной преступностью;
- судебная экспертиза;
- контроль границ;
- полицейская охрана общественного порядка.

Эти области были названы ядром реформирования, что было подтверждено в июне 2004 года, когда были добавлены две новые:

- военные преступления;
- стратегическое планирование и развитие.

Целью последующих частей документа является рассмотрение того, чего удалось достичь в указанных областях. Особое внимание уделяется развитию пограничного контроля.

Подотчетность

Недостаточная эффективность контроля над полицией была одним из самых важных вопросов реформирования. Вслед за политическими изменениями, произошедшими в 2000 году, недостаточное стремление политических сил способствовать эффективности данного контроля свело на нет действие политической реформы на всех уровнях государственной власти, ответственных за осуществление контроля над полицией.

Контроль той или иной сферы общественной деятельности не должен входить в обязанности только полицейских служб. В демократическом обществе, стремящемся к

¹³ http://www.bbc.co.uk/serbian/news/2006/01/060113_serbiasecurity.shtml.

искоренению коррупции и максимальной прозрачности в сфере государственной администрации, стремление сделать полицейские службы подотчетными обществу связано общественными ценностями демократической полиции. Такие ценности, как моральное единодушие, целостность взглядов и предпочтений, восприимчивость и ответственность, подкреплены доверием, которое нуждается в постоянном подтверждении¹⁴.

Для того чтобы применять механизмы определения уровня доверия граждан полиции, необходимо четко определить грани подотчетности полиции перед гражданами и связать их с соответствующими механизмами контроля, что позволило бы надеяться на успешный исход задуманного шага. Если упростить данную формулировку, то можно говорить о существовании горизонтальной подотчетности, предполагающей соответствие действий полиции законам и профессиональными стандартами (Кодекс поведения и Моральный кодекс). В статье 31 нового Закона о полиции сказано: «Выполняя свои обязанности, офицеры полиции должны соблюдать стандарты, установленные Европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, действовать в соответствии с основными принципами применения силы и огнестрельного оружия полицейскими, определенными ООН, Европейским кодексом полицейской этики и другими официальными международными документами, имеющими отношение к полиции»¹⁵.

Отдел служебных расследований Полицейского управления является механизмом, позволяющим контролировать данный аспект подотчетности. В заключении необходимо отметить, что гарантия законности действий полиции возлагается на начальников участков и представителей судебной власти. Подотчетность полицейских участков суду, действующему на основании законодательных норм и общего права, является такой же, как и подотчетность всех других государственных инстанций. Суд обладает специальными полномочиями в вопросе одобрения применения специальных методов расследования в тех случаях, когда органы правопорядка вынуждены прибегать к нарушению тайны переписки и других способов передачи информации.

Также существует вертикальная подотчетность полиции избранным демократическим путем гражданским представителям. Что касается этого вопроса, полиция и отдел служебных расследований Полицейского управления подвергаются контролю со стороны внешних механизмов, а именно проверке со стороны действующего парламентского комитета (в Сербии – Комитет обороны и безопасности) и независимого органа внешнего контроля. Вертикальная подотчетность полиции нуждается в привлечении широкой общественности и средств массовой информации.

В марте 2001 года Министерство внутренних дел основало отдел служебных расследований – главный инспектирующий отдел (ГИО) общественного сектора безопасности. В организационном плане ГИО представляет собой часть Министерства внутренних дел, но кандидатура главного инспектора утверждается правительством Сербии. Главный инспектор также является помощником министра внутренних дел и отчитывается непосредственно перед министром внутренних дел и правительством. Работа ГИО заключается в контроле действий полиции, их соответствия законам государства, также он должен рассматривать жалобы населения относительно работы полиции. Однако Главный Инспектор был назначен только через два года после принятия соответствующего закона. Все это время отдел существовал только на бумаге.

¹⁴ Стеллер Дж. Совет Европы и ОБСЕ. Окончательный Сводный Отчет по полицейской подотчетности в Сербии. – 09.2002. – С. 4.

¹⁵ Закон о полиции. – <http://www.parlament.sr.gov.yu/content/lat/akta/zakoni/asp>.

В период между принятием закона и назначением Главного Инспектора Совет Европы и ОБСЕ выпустили содоклад по проблемам полицейской подотчетности в Республике Сербия¹⁶, на основании которого в марте 2003 года ОБСЕ была предложена Стратегия по полицейской подотчетности в Республике Сербия. Почти в это же время Министерство внутренних дел ввело в действие Программный документ, рассматривающий, в том числе и ГИО. В своей основе рекомендации, содержащиеся в этих двух документах, касаются процесса создания условий для установления эффективной подотчетности. Данная программа повлекла за собой усиление возможностей Комитета обороны и безопасности парламента Сербии в области внешнего контроля. Было также рекомендовано создать внешний контролирующий орган, подотчетный Комитету.

«...необходимо создать внутренний отдел полиции с целью расследования причин преступлений, коррупции и несоответствующего поведения представителей полиции¹⁷. Все эти механизмы нуждаются в постоянной поддержке, выраженной соответствующим базовым образованием и повышением квалификации служащих полиции в области прав человека, моральных и этических норм. Документ настаивает на укреплении взаимоотношений между полицией и средствами массовой информации на основе продуманной стратегии действий и ее выполнения, что будет иметь решающее значение. Выполнение инструкций, изложенных в данных документах, возможно только благодаря усиленному и узаконенному диалогу с местными властями. Другим важным условием является деполитизация поста начальника полиции, другими словами, главы отдела общественной безопасности»¹⁸.

Убийство премьер-министра Джинджича в марте 2003 года и последовавшие за ним провозглашение чрезвычайного положения в республике и начало полицейской операции *Sabre*, направленной на борьбу с организованной преступностью, «пробуили» общественность Сербии и подчеркнули острую необходимость установления контроля над действиями полиции. Единственную форму контроля, применяемую в тот период, можно было наблюдать на заседаниях Комитета обороны и безопасности, на которых министр и начальник полиции информировали членов парламента о полицейской операции *Sabre*.

Принятие Инструкций по полицейской этике¹⁹ стало заметным шагом вперед, поскольку только эти инструкции были тщательно разработаны²⁰. В Инструкциях оговаривалось, что этические аспекты деятельности полиции станут неотъемлемой частью курса обучения в полицейских образовательных учреждениях с 2003 по 2004 год и составляющей обязательных программ повышения квалификации.

Внутренний контроль

В июне 2003 года сербское правительство назначило Главного Инспектора, несмотря на то, что решение о создании главного инспектирующего отдела было принято

¹⁶ Слеттер Дж. Содоклад Совета Европы и ОБСЕ по полицейской подотчетности в Республике Сербия. – 09. 2002. – С. 4.

¹⁷ Там же. – С. 5.

¹⁸ Главой отдела общественной безопасности сербского Министерства внутренних дел является министр внутренних дел.

¹⁹ Инструкции по полицейской этике, принятые Министром внутренних дел от 15.04.2003, см.: Офф. газ. Республики Сербия. – 1991. — № 44; 1991. — № 79; 1996. — № 54; 2000. — № 25; 2001. — № 8.

²⁰ Milosavljević B. Reform of the police and security services in Serbia and Montenegro: attained results or betrayed expectations in Fluri, Philipp and Miroslav Hadžić (eds.). – P. 257.

в 2001 году. Первый главный инспектор вступил в должность и возглавил отдел, в котором не было сотрудников, у которого не было помещения и материальных средств.

Подбор кадров происходил постепенно, в соответствии с задачами внутреннего контроля. Специалисты подбирались квалифицированные, также ушло достаточно много времени на приобретение помещения и средств для работы данного отдела.

В апреле 2004 года новое сербское правительство назначило второго главного инспектора. Когда он приступил к своей работе, отдел уже насчитывал 31 сотрудника из предусмотренных 59. Хотя главный инспектирующий отдел был создан годом ранее, вопрос о помещении и оборудовании долго еще не был решен. Новоиспеченный отдел должен был заниматься вопросами контроля во всей Республике Сербия.

Затягивание рассмотрения вопросов о создании главного инспектирующего отдела связано и с неспешностью международного содействия в данном направлении. Со стороны Нидерландов были выделены денежные средства на его создание, ОБСЕ, со своей стороны, в середине 2004 года, обеспечила экспертизу, предоставила специальное оборудование, новейшие информационные технологии.

В 2004 – 2005 годах главный инспектирующий отдел получил в свое распоряжение новые помещения. Прогресс происходил постепенно, но стал ощутимым уже через довольно короткое время. Отделом были выдвинуты 107 обвинений против 152 полицейских чиновников в связи с совершением ими 200 преступлений. Отделом также было получено более 6000 жалоб, и примерно 89% из них были рассмотрены и решены²¹.

В 2005 году Министерство внутренних дел создало Комиссию контроля за выполнением Конвенции по предотвращению пыток и антигуманного или унижительного отношения или наказания. Председатель этой Комиссии является членом главного инспектирующего отдела. Комиссия детально изучила условия содержания граждан под арестом на всей территории Сербии, и в 2006 году и подготовила отчет о проведенной работе. Основываясь на данных, полученных в ходе работы Комиссии и представленных для прессы, положение задержанных в Сербии остается плачевным²².

Внутренний полицейский контроль первое время регулировался Законом о полиции (ноябрь 2005 года). Закон регламентирует организацию внутреннего контроля над полицией, согласно которому «контролируется законность действий полиции, особенно относительно признания и защиты прав человека. Непосредственно контроль производится главой отдела, который регулярно докладывает министру внутренних дел. По просьбе правительства и парламента министр отчитывается о работе отдела»²³.

Постепенное создание условий для функционирования отдела будет требовать все более специализированной подготовки и экипировки нового кадрового состава. В дальнейшем формирование процедур, связанных с внутренним полицейским контролем, должно будет соответствовать всем высоким профессиональным стандартам, предусмотренным Советом Европы. В ближайший период задачей полицейского внутреннего контроля является поддержка отделов местного внутреннего контроля над полицией.

С тех пор, как контролирование деятельности полиции стало неотъемлемой частью работы Министерства внутренних дел, возможности подотчетности развиваются быстрее и с технической стороны отвечают последнему слову техники.

²¹ Презентация ежегодного доклада главного проверяющего отдела за 2005 год // Министерство внутренних дел. – 02.2006.

²² Там же.

²³ Закон о полиции Сербии. Статьи, касающиеся внутреннего контроля. – С. 171 – 181.

Электронный адрес: <http://www.parlament.sr/gov.yu/content/cir/akta>.

Принимая отчеты органов исполнительной власти, контролирующие органы непосредственно передают их правительству. Доклады, принимающиеся в форме отчетов, составляются или устно, или письменно (в соответствии с государственным стандартом) и доставляются лично премьер-министру и членам правительства. На практике соблюдаются абсолютно все формальные требования по отношению к отчетам, однако у правительства нет в распоряжении собственного экспертного бюро для проверки качества и объективности отчета. Те отчеты, которые стали достоянием общественности, к сожалению, не всегда являются достаточно глубокими с аналитической точки зрения и, в основном, содержат общеизвестные статистические данные.

Внешний политический контроль

Несмотря на то, что еще в 2001 году возникали идеи по поводу введения Комиссии Внешнего Контроля над полицией²⁴, концепция не получила дальнейшей реализации. Были предложены некоторые пути внешнего контроля над полицией. Одно из предложений основывалось на том, что любой отдел, рассматривающий претензии граждан к правительственным служащим, будет нуждаться в особом чиновнике, способном контролировать действия полиции²⁵.

Администрация, в свою очередь, решила этот вопрос по-другому. В ноябре 2004 года министр внутренних дел предложил парламентскому Комитету обороны и безопасности²⁶ разработанный Министерством внутренних дел проект Закона о парламентском внешнем контроле над полицией, в котором предлагалось создать специальный комитет. Пока этот Закон еще не принят парламентом, недавно принятый Закон о полиции включил в себя рассмотрение и этого вопроса²⁷.

Министерство внутренних дел, руководящее общим полицейским управлением, подотчетно органами законодательной власти, а именно Комитету обороны и безопасности. Основной задачей данного Комитета является изучение регулярных отчетов Министерства внутренних дел и Службы безопасности и информации.

Регламент парламента (ст. 46) очерчивает следующие полномочия Комитета обороны и безопасности: Комитет обороны и безопасности рассматривает принятие законов, вносит поправки и предложения относительно общественной и государственной безопасности, отчитывается о проделанной работе перед Министерством внутренних дел, производит контроль работы служб безопасности, как и других служб в сфере безопасности, согласно закону²⁸.

Оценка, предоставленная национальной стратегией интеграции в ЕС, возможно, наилучшим образом раскрывается на практике: парламентский Комитет обороны и безопасности имеет огромный потенциал для улучшения своей работы, но все еще не осуществляет сдерживание правонарушений служб безопасности превентивными мерами. Его работа ограничивается только рассмотрением результата происшедшего инцидента, а не поиском способов предотвращения того или иного происшествия.

²⁴ Монк Р. Изучение полицейского управления Федеративной Республики Югославия. – 07.2001. – С. 43.

²⁵ Downes M. *Police Reform in Serbia: Towards the creation of a modern and accountable police service* // Belgrade: Law Enforcement Department, OSCE Mission to Serbia and Montenegro, 2004. – P. 45.

²⁶ <http://www.danas.co.yu/20041118/dijalog1.html> *Slutnje obrauna*, Daily Danas, 18 November 2004.

²⁷ Статья 170 Закона о полиции Сербии. – www.parlament.sr.gov.yu.

²⁸ http://www.parlament.sr.gov.yu/content/lat/akta/poslovnik/poslovnik_5.asp

Внешний полицейский контроль остается важным условием осуществления реформы как для сербского парламента, так и для правительства²⁹.

Подотчетность полицейской реформы средствам массовой информации и общественности

Важный шаг в формировании подотчетности государственных инстанций средствам массовой информации и общественности был сделан в ноябре 2004 года с принятием Закона о свободном доступе к информации общественного значения. Согласно Закону как печатные и транслирующие средства массовой информации, так и отдельные граждане имеют право получить государственную информацию относительно деятельности полицейских служб в масштабе системы государственного устройства.

Часто в обязанности государственных служб не входит обеспечение доступа ко всей информации, в этом случае людям, делающим такой запрос, разрешается обратиться к специально уполномоченному должностному лицу по делам информации общественного значения³⁰.

В соответствии с Законом об омбудсмене, приняты в сентябре 2005 года, должно быть создано ведомство, которое занималось бы получением и расследованием жалоб граждан в отношении чиновников, которые, по мнению граждан, нарушают их права. Хотя Закон о рассмотрении претензий граждан к правительственным службам был принят почти год назад, Национальная Ассамблея еще не учредила отдел рассмотрения претензий граждан к правительственным службам, несмотря на то, что срок назначения на должность давно истек. Единственный омбудсмен находится в автономной провинции Воджводина, но на национальном уровне не получает государственной поддержки и содействия.

Совместный отчет Министерства внутренних дел и ОБСЕ «Улучшение взаимодействия между средствами массовой информации и полицией» содержит данные о качестве освещения в средствах массовой информации деятельности полицейских служб.

В отчете, изданном в ноябре 2005 года, делается вывод о том, что «отношения между полицией и СМИ улучшились, но они еще далеки от стандартов демократического общества. [...] Сложности, возникающие в процессе реформирования МВД, не могли не сказаться и на взаимоотношениях со СМИ. В результате модель Полицейского управления остается централизованной, отсутствует местное и региональное влияние на полицию и вопросы безопасности, доминируют бюрократические процедуры, а полицейские чиновники и главы местных полицейских участков по-прежнему не имеют возможности самостоятельно принимать то или иное решение. Это объясняется в основном следованием иерархической системе, доставшейся республике с прежних времен»³¹.

В этом отчете был отмечен ряд проблем:

- отсутствие стратегии развития взаимодействия между полицией и средствами массовой информации;

²⁹ Национальная стратегия, направленная на вхождение Сербии и Черногории в Евросоюз. – Р. 185 <http://www.seio.sr.gov.yu/code/navigate.asp?Id=73>

³⁰ http://www.poverenik.org.yu/vesti_eng.asp?ID=263

³¹ Kešetović Ž.r for the OSCE Mission to Serbia and Montenegro, Media Department / Law Enforcement Department. – November, 2005.

- хаос и отсутствие четких процедур деятельности полицейских служб;
- ответственность и полномочия власти полицейских чиновников на местных и региональных уровнях четко не установлены;
- неорганизованность отдела по взаимодействию со средствами массовой информации;
- недостаток технического оборудования;
- отсутствие четких правил работы с секретной информацией;
- безответственность;
- недостаток компетентных журналистов, редакторов, занимающихся отчетами полицейских служб;
- некомпетентность полицейских служащих в вопросах целей, структуры и сущности средств массовой информации³².

На основании выводов, содержащихся в данном отчете, Министерством внутренних дел при поддержке ОБСЕ в декабре 2005 года были изданы Основные стандарты отношения полиции к средствам массовой информации. Курсы для журналистов по этому вопросу были организованы в сентябре 2006 года, а курсы для полиции запланированы на ближайшее будущее.

Полицейское образование и специальная подготовка

С самого начала реформе полицейского образования уделялось меньше всего внимания. Тем не менее сложность структуры полицейского образования, доставшаяся республике еще со времен социализма, и недостаточная развитость современной системы подготовки профессиональных кадров полиции привели к тому, что процесс реформирования оказался очень долгим. Главными институтами старой системы полицейского образования являются:

- Высшая школа полиции;
- Полицейский колледж;
- Полицейская академия.

Также на территории Сербии имеется некоторое количество полицейских образовательных учреждений, ориентирующихся на базовую подготовку полицейских.

Высшая школа полиции – это учебное заведение, дающее среднее образование и относящееся к Министерству внутренних дел. Эта школа является интернатом и принимает на обучение 14-летних юношей, а выпускает 18-летних полицейских офицеров, готовых приступить к работе. Помимо специальных курсов, студенты также изучали общеобразовательные и военные науки. Проживание и обучение в школе является бесплатным.

Полицейский колледж как независимое образовательное учреждение был создан в 1972 году специальным законом. В 1992 году полицейскому колледжу присвоили статус подразделения Министерства внутренних дел, но при этом он остался в структуре более широкой системы образования. Обучение охватывало высшее образование, профессиональную и специализированную подготовку, отвечающую требованиям Министерства внутренних дел. Обучение продолжалось 3 года и состояло из 6 семестров; обучаться могли как юноши, так и девушки.

Высшая школа полиции и полицейский колледж до недавнего времени подчиня-

³² Там же.

лись непосредственно Министерству внутренних дел. После 2004 года их перевели под начало отдела по финансовым, личным, общественным и техническим вопросам.

Полицейская академия, по уровню образования отвечающая университетским стандартам, была учреждена в 1993 году специальным законом, следуя модели Военной академии. Формально академия являлась независимым образовательным учреждением, но в действительности на нее оказывало огромное влияние Министерство внутренних дел (основное финансирование академии производило именно Министерство внутренних дел). Серьезным недочетом было то, что академия существовала вне университетской системы, хотя придерживалась университетских законов.

Национальная и международная проверки³³ 2001 и 2002 годов выявили слабость системы полицейского образования, обусловленную недостатком влияния на него законов. Не наблюдалось четкого видения перспектив развития полицейского образования, понимания его задач, в результате чего учебные планы и содержание работы будущих выпускников не соответствовали друг другу, т. е. отсутствовала стратегическая направленность обучения. Все образовательные учреждения работали независимо друг от друга, не было общих механизмов использования образовательных ресурсов, в итоге стоимость полицейского образования была серьезно завышена. Хотя Министерство внутренних дел и имело в своем распоряжении три образовательных центра, ощущалась острая нехватка качественно подготовленных профессиональных кадров. Методика преподавания устарела и нуждалась в реформировании; предметы, изучаемые студентами, утратили свою актуальность и были слишком военизированными. Высшая школа полиции и Полицейская академия имели одинаковый полувоенный режим обучения и проживания, количество студентов женского пола, а также представителей национальных меньшинств было недостаточным.

Слабые места системы полицейского образования, выявленные в ходе проверок, подтвердили необходимость введения новой стратегии, нового плана развития системы полицейского образования.

Включение женского профессионального состава в систему полицейского образования стало одной из наиболее важных перемен³⁴. В 2001 году было призвано всего 29 женщин-полицейских, а к январю 2006 года Министерству внутренних дел пришлось создать для них новое особое подразделение, так как число женщин-полицейских увеличилось до 2726.

К концу 2004 года внутри отдела по финансовым, личным, общественным и техническим вопросам был создано Управление полицейского образования, профессиональной подготовки и науки³⁵ (УПОПН). Образовательные учреждения полицейских ведомств больше не подчинялись непосредственно Министру внутренних дел. Реформа полицейского образования стала одним из приоритетов новой администрации. Управлению полицейского образования, профессиональной подготовки и науки было поручено следить за ходом реформ и координировать образовательные инициативы внутри службы.

В декабре 2004 года на обсуждение «круглого стола», организованного совместно МВД и ОБСЕ, был вынесен проект стратегии развития полицейского образования и подготовки, по результатам которого было принято коммюнике, в котором говорилось

³³ Монк Р. Изучение полицейского управления Федеративной Республики Югославия. – 07.2001. – http://www.osce.org/documents/spmu/2001/07/17633_en.pdf.

³⁴ Монк Р. Изучение полицейского управления Федеративной Республики Югославия. – 07.2001. – С. 43. http://www.osce.org/documents/spmu/2001/07/17633_en.pdf

³⁵ В соглашении между МВД и ОБСЕ, подписанном в ноябре 2004 года, полицейское обучение было признано одной из 8 приоритетных областей полицейской реформы.

о необходимости открыть на базе Полицейского колледжа и Полицейской академии полицейского факультета в Белградском университете. При этом была подчеркнута необходимость сохранения отношений этой независимой образовательной единицы с МВД. Была также подчеркнута необходимость стандартизации базового профессионального образования в Базовом центре подготовки полицейских и развития системы повышения квалификации.

В феврале 2005 УПОППН снова вынесло проект стратегии развития полицейского образования на обсуждение, в результате чего МВД приняло стратегию развития полицейского образования и подготовки³⁶.

Параллельно с этим МВД при поддержке ОБСЕ подготовило все необходимое для трансформации Высшей школы полиции в базовую начальную школу для выпускников гражданских средних школ по 4 аспектам:

- организация;
- кадровый состав;
- учебный план;
- инфраструктура.

Министерство внутренних дел и ОБСЕ настаивают на переподготовке преподавательского состава и изменении учебного плана. Была завершена первоначальная оценка трансформации инфраструктуры школы и создано совещание потенциальных спонсоров. Норвежское правительство взяло на себя обязательство выплатить треть нужной суммы для осуществления кардинальной реформы полицейского образования в Сербии. Ожидалось, что уже весной 2007 года в новый Центр полицейской подготовки в городе Сремска Каменица поступят на обучение новобранцы (как юноши, так и девушки).

В течение нескольких следующих лет планируется уделять особое внимание специальному и последипломному образованию, а также повышению квалификации. Для этого необходимо создать новые или трансформировать старые учебные центры по всей Сербии. В соответствии с принятой стратегией МВД должно к октябрю 2007 года пересмотреть учебные планы специального образования полицейских. Что касается повышения квалификации, то эта задача может быть частично решена за счет Программы ОБСЕ по подготовке тренеров³⁷. Сегодня растет понимание необходимости иметь в структуре МВД собственные системы подготовки кадров.

Принятие нового Закона о полиции в ноябре 2005 года открыло дорогу разработке подзаконных актов, которые бы регулировали полицейское образование и подготовку. Закон о полиции определяет главные вопросы профессионального обучения и развития.

Что касается реструктуризации средне-специальных и высших учебных заведений в области полицейского образования, например слияния Полицейского колледжа и полицейской академии, в июле 2006 года Национальная Ассамблея приняла закон об аннулировании специального Закона о Полицейской академии. В документе огова-

³⁶ http://prezentacije.mup.sr.gov.yu/upravazaobrazovanje/strategija/Strategija%20razvoja%20sistema%20obuke%20i%20obrazovanja_221205-

³⁷ Программа подготовки ОБСЕ состоит из четырех компонентов: подготовительный развивающий курс (6-недельный основной курс обучения), курс разработки учебных программ, квалификационный курс и продвинутый курс. Весь пакет обучения представляет собой долгосрочную программу, нацеленную на развитие внутренних способностей личности, на модернизацию, специализированное обучение профессии.

ривается, что Полицейскую академию заменит по правительственному решению Криминальная полицейская академия³⁸.

Охрана полицией общественного порядка в местных громадах

В общественном сознании 1990-х годов твердо закрепился образ полицейского офицера как неприкасаемой фигуры в военной форме. Сербская полиция решила кардинально изменить образ современного полицейского, который теперь должен в первую очередь служить своим гражданам.

В самом начале процесса реформирования понятие охраны общественного порядка в местных громадах, целью которой было более плотное взаимодействие с местными жителями, рассматривалось как новая философия полиции. Охрану общественного порядка в местных громадах необходимо рассматривать как часть более широкого понятия общественной безопасности³⁹, которое сосредоточено на создании тесного сотрудничества полиции и общества.

Сербская полиция неоднократно подчеркивала, что и в социалистической Югославии существовало сотрудничество между полицией и общественностью посредством работы участковых, но теперь в эти взаимоотношения добавлен компонент демократии. Работа участковых осуществлялась в общем контексте концепции народной самообороны социалистической Югославии и была в некоторой степени децентрализованной. Стремясь возродить лучшие традиции прошлого, в середине 2001 года МВД восстановило институт участковых милиционеров в 825 секторах, разделенных на 1456 участков.

В июне 2002 года Министерство внутренних дел при поддержке ОБСЕ, Департамента международного развития Великобритании, Программы по обеспечению безопасности Балканского полуострова, Программой сотрудничества в области безопасности (ПСОБ), Норвежским национальным Полицейским управлением и Швейцарским агентством развития и сотрудничества начало экспериментальный проект по охране общественного порядка в местных громадах. По всей территории Сербии было организовано несколько экспериментальных площадок. В феврале 2003 года Департамент международного развития Великобритании отобрал четыре из них – Нои Бечей (Вожводина), Врнячка Банья и Крагуевац (центральная Сербия) и Звездара (Белград). В 2003 году Норвежское национальное полицейское управление организовало проект помощи полиции, в котором присутствовали элементы охраны общественного порядка в местных громадах на территории Вожводины, и такой же проект был запущен в 2004 году в столице Вожводины в городе Нови-Сад. В конце 2003 года ОБСЕ учредила проект охраны общественного порядка в местных громадах в таких городах на юге Сербии, как Буйановак, Прещево и Медведья.

Экспериментальный проект предполагалось осуществить в течение трех – пяти лет, в надежде на то, что Министерство внутренних дел сделает шаг вперед в деле создания модели охраны общественного порядка в местных громадах, которая может впоследствии использоваться по всей Сербии. Этому плану предшествовало создание национальной стратегии развития сербского государства.

Проводившиеся в конце 2002 года опросы общественного мнения, а также опро-

³⁸ http://www.parlament/sr/gov/ynu/content/lat/akta_detalji.aspId=379&t=Z.

³⁹ Обеспечение безопасности местных громад – процесс, в котором участвует все сообщество, включая полицию, для обеспечения безопасности общества, уменьшения общественного хаоса и предотвращения преступлений (*Joint Evaluation Report on Community Safety and Community Policing in Serbia*, Serbian MoI and DFID Balkans Security, Safety and Access to Justice Programme).

сы, проводившиеся в полицейских службах на экспериментальных площадках, стали важной составляющей начального этапа реализации проекта. «Наверное, впервые гражданам задавали вопрос об их доверии полиции, качестве ее работы и уровне преступности»⁴⁰, — заметил прежний координатор проекта от МВД. Результаты опроса были использованы как первоначальный срез состояния системы, который впоследствии стал основой для выводов о ее эффективности.

Реализация данного проекта длилась до конца 2004 года на всех экспериментальных площадках на юге Сербии.

В конце 2004 года результаты были опубликованы в содокладе Министерства внутренних дел и Департамента международного развития Великобритании. В выводах доклада отмечались «наметившиеся успехи в проведении ряда полицейских операций. Введение системы охраны общественного порядка в местных громадах уже само по себе может рассматриваться как успех [...], данные пилотажного проекта могут быть использованы для создания модели охраны общественного порядка в местных громадах во всей Сербии»⁴¹. Тем не менее, в рекомендациях ясно видно, как много еще нужно сделать для повышения эффективности проекта.

Обеспечение безопасности местных громад требует принятия решений на государственном уровне. Так как полиция является всего лишь одним из исполнителей, вовлеченных в процесс установления сотрудничества между различными общественными институтами, крайне необходимо достичь консенсуса в обществе, которое должно осознать необходимость создания Национального Совета Безопасности⁴². Следующим шагом станет разработка на национальном, региональном и местном уровнях Национальной стратегии безопасности местных громад⁴³. Только при таких условиях полиция сможет эффективно обеспечивать возложенные на нее функции в этой области.

Содоклад также обозначил наиболее важные шаги, которые необходимо предпринять: разработать соответствующую законодательную базу, организовать Департамент по охране безопасности местных громад, в задачи которого входила бы поддержка проекта и контроль над его осуществлением, разработка стратегии общения с заинтересованными лицами внутри и за его пределами, обучение полицейских, особенно руководителей структурных единиц, и создание специального отдела, который бы оперативно реагировал на изменяющиеся потребности общества.

Чего уже удалось достичь с момента появления содоклада? В 2004 году Министерство внутренних дел создало отдел по профилактике преступлений и охране общественного порядка местных громад⁴⁴. Отдел отвечает за анализ деятельности экспериментальных площадок, описание полученного в результате их работы опыта и работу над профилактикой преступности.

Другим важным результатом стал запуск МВД проекта под названием «Безопасное общество» для всей провинции Вождина в декабре 2004 года. В некоторых вопросах проект поддерживался норвежским правительством.

Упомянутый выше проект улучшения взаимоотношений между полицией и средствами массовой информации также являлся частью реформы охраны общественного порядка в местных громадах. Кроме того, ОБСЕ и МВД решили запустить еще один

⁴⁰ Vojinović M. Community Policing // Security, Belgrade: MoI of the Republic of Serbia. – 3/2004. – P. 431.

⁴¹ Joint Evaluation Report on Community Safety and Community Policing in Serbia', Serbian MoI and DFID SSAJP, December 2004: Hereinafter referred to as the MoI/DFID Report.

⁴² Там же.

⁴³ Там же.

⁴⁴ <http://prezentacije.mup.sr.gov.yu/upravapolicije/index.htm>

проект, целью которого станет ознакомление общественности с деятельностью полиции, в частности в аспекте работы с малыми и большими народностями страны.

Выводы, полученные в процессе реализации пилотного проекта, свидетельствуют о том, что не только полиция должна нести ответственность за охрану общественной безопасности. Главным должно быть желание общества обеспечить свою безопасность. В 2005 году понятие охраны общественного порядка местных громад как средства организации взаимодействия между МВД и местными властями было упомянуто в Национальной Стратегии Сербии по интеграции в ЕС. Более того, указанная стратегия содержит рекомендации относительно необходимости продолжать работу в направлении децентрализации МВД и дальнейшей разработке понятия охраны общественного порядка местных громад⁴⁵. Таким образом, исполнительная власть должна работать в направлении укрепления взаимодействия между всеми заинтересованными субъектами (Министерством образования и спорта, Министерством науки и защиты окружающей среды, Министерства государственной администрации и местных властей, Министерством здравоохранения).

Борьба с организованной преступностью

Политизация, милитаризация и криминализация полицейских сил в 1990-х годах привела к игнорированию вопроса о борьбе с организованной преступностью. Из службы ушли многие профессионалы, уровень эффективности службы значительно снизился.

Организованная преступность на территории бывшей Югославии существовала задолго до 1990-х годов, но ее пик приходится на период военных действий в Югославии (экономический кризис, распад Югославии, экономическое эмбарго). Режим Слободана Милошевича монополизировал «теневой» сектор экономики, поощряя контрабанду товаров, в которой участвовали и органы безопасности, и намеренно подрывая авторитет фискальных и правоохранительных органов. Существовавшая система основывалась на прочных коррупционных связях, которые охватили и поработили все слои общества.

С наступлением 2000 года во всех сферах деятельности сербского общества наметились демократические изменения, которые нанесли серьезный урон преступности. Но были сферы, которых эти изменения не коснулись. Правительство переходного периода, сформированное после событий октября 2000 года, уже в течение первого месяца своего существования организовало специальное подразделение по борьбе с коррупцией и организованной преступностью (в СМИ его называли POSKOK). В его состав входило 15 высококвалифицированных полицейских, которые должны были «изучать деятельность криминальных формирований и бороться с организованной преступностью»⁴⁶.

Подразделение POSKOK подготовило «Белую книгу», в которую было внесено 123 бандитских формирования общей численностью 844 члена⁴⁷, а также лица, несущие ответственность за совершение тяжких преступлений – в первую очередь политических убийств, совершенных до октября 2000 года. После того как POSKOK выполнил возлагавшиеся на него задачи, он был расформирован, а ему на смену в апреле 2001 года пришло Управление по борьбе с организованной преступностью (УБОП).

⁴⁵ <http://prezentacije.mup.sr.gov.yu/upravapolicije/index.htm>

⁴⁶ На сербском POSKOK («гадюка»).

⁴⁷ Đorđević I. Pregled procesa reforme Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije // Janković P. (ed.) Druga škola reforma sektora bezbednosti: zbornik predavanja. – Belgrade:G17 Institute, 2003. – P. 182.

Данное управление представляло собой хорошо организованную структуру, не входило в состав полицейской службы (Сектор общественной безопасности) и подчинялось непосредственно Министру внутренних дел. Это было единственное полицейское управление, действовавшее на политическом уровне. В это подразделение старались отбирать наиболее опытных следователей⁴⁸.

Следующим важным шагом стало повторное (после исключения в 1992 году) принятие Федеративной Республики Югославия в Интерпол в 2001 году, что заложило основы возрождения международного сотрудничества Сербии в борьбе с транснациональной организованной преступностью. В структуре Управления уголовных расследований федерального МВД было сформировано Центральное национальное бюро, которое после конституционной трансформации ФРЮ в Республику Сербию и Черногорию перешло в подчинение Управления уголовных расследований МВД Сербии.

В 2003 году перед УБОП была поставлена задача расследовать в том числе и военные преступления, т. к. некоторые военные преступники были связаны с организованной преступностью и занимались махинациями во время войны⁴⁹. Роль отдела по расследованию военных преступлений была особенно важной в силу того, что некоторые сотрудники полиции подозревались в совершении военных преступлений⁵⁰. Так, Международный трибунал по бывшей Югославии предъявил обвинение ставленнику Милошевича, шефу полиции во времена вооруженного конфликта в Косово Властимиру Джорджевичу. Обвинения были также предъявлены Сретену Лукичу, шефу полицейских сил в Косово того времени. Суды Сербии предъявили обвинения и некоторым другим офицерам более низкого ранга. Некоторые из них понесли наказание. В 2001 году было обнаружено массовое захоронение 980 этнических косовских албанцев на территории Специального антитеррористического подразделения в пригороде Белграда. Расширение возможностей расследования военных преступлений представляется важным и с политической точки зрения, поскольку Сербия настаивает на том, чтобы военные преступления рассматривались в местных судах. Для этих целей были созданы Специальная прокуратура по военным преступлениям и Специальная палата по военным преступлениям в Белградском районном суде. Небольшому по численности полицейскому подразделению потребуется дополнительная поддержка в деле расследования военных преступлений у себя на родине.

Наиболее сильным ударом, который организованная преступность нанесла Сербии, стало убийство премьер-министра Джинджича 12 марта 2003 года. Убийство потрясло Сербию и весь мир. В отличие от других форм политического терроризма это событие стало возможным из-за связей служб безопасности Сербии с преступным миром. Человек, который нажал на курок, был заместителем командира подразделения специальных операций и носил полицейское удостоверение. Главными подозреваемыми в организации убийства были бывший командир подразделения специальных операций (сдался жандармерии год спустя) и две ключевые фигуры печально известной банды Zemun (к слову, тоже убитые через несколько дней после совершения этого преступления Специальным антитеррористическим подразделением). Не-

⁴⁸ Сообщение относительно управления, организации и функционирования системы внутренней безопасности, подготовленное премьер-министром Республики Сербия Зораном Джинджичем, с рекомендациями. – С. 19.

⁴⁹ Brunhart R., Gajić N. Policing the Economic Transition in Serbia: Assessment of the Serbian Police Service's Capacities to Fight Economic Crime. — Belgrade: OSCE Mission to Serbia and Montenegro, 2005. – P. 28.

⁵⁰ Balkan Investigative Reporting Network: *Net Closes on Alleged Suva Reka Killers*. – <http://www.birn.eu.com/investigation01.php>

которые из близких друзей убитого премьер-министра утверждали, что преступление было совершено за несколько дней до начала масштабной операции по борьбе с организованной преступностью.

В республике сразу же провозгласили чрезвычайное положение, которое продолжалось 40 дней. Министерство внутренних дел начало масштабную полицейскую операцию *Sabre*. Подразделение специальных операций было распущено, а его командный состав арестован. Тем не менее большинство его бывших сотрудников были приняты на работу в жандармерию, Специальное антитеррористическое подразделение и Управление специальной охраны. Полиции было разрешено задерживать граждан без предъявления обвинения на неопределенный срок, и более 11000 человек были арестованы по всей Сербии. Эта операция стала серьезным ударом по организованной преступности, ударом, после которого она не смогла занять свои прежние позиции. Хотя необходимо признать, что период относительного спокойствия после операции *Sabre* длился всего два года, и сейчас в Сербии наблюдается возрождение организованной преступности и консолидация банд.

В 2005 году УБОП вошло в состав Управления уголовных расследований и переименовано в Службу по борьбе с организованной преступностью (SOK)⁵¹, структура которой особо не отличалась от УБОП, за исключением Департамента военных преступлений, который стал Службой по расследованию военных преступлений и иерархически оказался на одном уровне со Службой по борьбе с организованной преступностью. Это было сделано для организационной рационализации и укрепления позиций Сербии в борьбе с преступностью, а также с целью деполитизации, собрав все полицейские подразделения в одну полицейскую службу вне политического контроля.

Введение новых методов борьбы с преступностью всегда встречает огромную поддержку. Так, в сербском законодательстве появилась система защиты свидетелей, а в 2005 году внутри полицейской службы было создано Специальное подразделение по защите участников уголовного судопроизводства. Защита свидетелей является довольно дорогой процедурой для такой небольшой страны, поэтому ее реализация во многом зависит от международного сотрудничества. Более 11 млн евро были перечислены для Программы из бюджета страны в 2006 году⁵². Правительство США и ОБСЕ поддержали данную программу, поделившись опытом и выделив материальные средства. Это также имело немаловажное значение, учитывая намерение сербского правительства расследовать некоторые военные преступления у себя на родине, а не в Международном военном трибунале по бывшей Югославии.

Усиление борьбы с организованной преступностью непосредственно зависит от всестороннего развития системы полицейской разведки, пограничного контроля и криминалистики. Такая система не существовала на территории Югославии вплоть до 1990-х годов, хотя в ней и было Управление уголовных расследований. Поэтому сегодня сербская полиция находится в серьезной зависимости от международной поддержки и соответствующего обмена опытом. После долгих поисков подходящей модели Сербия приняла решение создать собственную национальную систему развития полицейской разведки по стандартам скандинавской полиции. В 2005 году Министерство внутренних дел подписало соглашение о трехгодичном сотрудничестве со шведским Национальным полицейским управлением.

Служба по борьбе с организованной преступностью добилась значительных результатов, хотя ее достижения не всегда соответствовали ожиданиям общественности. Причиной этому был не низкий уровень профессионализма ее сотрудников, а глав-

⁵¹ Интервью с Милорадом Вельевичем // Политика. – 2005. — 18 окт.

⁵² Маркович-Суббота Т. На защиту свидетеля 11 миллионов евро // Блиц. – 2005. — 2 окт.

ным образом, отсутствие средств, особый статус Службы и недостаточное сотрудничество внутри сектора уголовного судопроизводства. Эти факторы препятствовали эффективности борьбы с организованной преступностью. Хорошая работа Службы по борьбе с организованной преступностью часто сводилась на нет недостатками в работе прокурорских и судебных органов. По оценкам полиции⁵³, только по 16 % криминальных преступлений, выявленных полицейскими службами, были вынесены решения суда, причем в половине случаев это было условное наказание.

Открытым все еще остается вопрос о том, станет ли борьба полицейских служб с организованной преступностью более эффективной после реструктуризации.

Криминалистика

Более десятилетия развитию криминалистики и методов осмотра места происшествия не уделялось должного внимания. Сербская полиция использовала устаревшее оборудование и не могла предоставить суду полноценные доказательства. Улучшение состояния именно этой сферы с самого начала реформы рассматривалось как непосредственный вклад в укрепление верховенства закона в стране.

С 2000 года удалось значительно улучшить качество технико-криминалистической службы управления уголовных расследований. Чтобы обеспечить непрерывную цепочку вещественных доказательств от места преступления до криминалистической лаборатории, необходимо решить следующие задачи:

- развивать систему управления качеством обработки доказательств и осмотра места происшествия;
- создать национальную централизованную технико-криминалистическую службу;
- развивать сеть криминалистических лабораторий в регионах;
- ввести автоматическую систему дактилоскопической идентификации (AFIS) и систему идентификации по лицу (FIS);
- созданию национальной лаборатории ДНК;
- постоянно повышать уровень профессиональной подготовки работников Министерства внутренних дел.

Сербское Управление уголовных расследований находится в процессе укрупнения технико-криминалистической службы в Белграде, которой оказываются поддержка криминалистическими лабораториями городов Новый Сад и Нич. Открытие этих лабораторий поддерживалось Норвежским правительством, а проект в городе Нич управлялся и координировался ОБСЕ.

Организация функциональной лаборатории ДНК – это проект, который финансировался программой «Помощь местным громадам в реконструкции, развитии и стабилизации» (CARDS). Его окончание запланировано на 2006. Он несомненно станет важным шагом вперед. Кроме того, Министерство внутренних дел проводит учебные курсы без отрыва от работы для тех сотрудников, которые участвуют в осмотре места происшествия, а также развивает систему управления качеством обработки доказательств и осмотра места происшествия для обеспечения непрерывной цепочки доказательств.

Несмотря на достижения в области сбора и обработки доказательств, открытым сегодня остается вопрос о взаимодействии элементов системы уголовного судопроизводства. Необходимо установить четкий порядок осуществления действий тех, в чьи обязанности входит сбор доказательств, расследование и судебное расследование.

⁵³ Николич-Дакович Т. Интервью с Иосипом Боджиком, главой Департамента по борьбе с организованной финансовой преступностью // УБОП. – 2005. — 28 окт.

Стратегическое планирование и развитие

Разрешение вопроса стратегического планирования и развития нуждается в более структурированном подходе. Ход реформирования, описанный выше, свидетельствует, что сегодня только несколько стратегий реально заработаны, и то лишь после осознания того, что фрагментарный подход неизбежно ведет фрагментарным и неустойчивым результатам.

Был приложен ряд международных усилий и усилий МВД в области стратегического планирования, особенно в начале процесса осуществления полицейской реформы. Особо следует отметить работу с датским Институтом прав человека, итогом которой явился концептуальный документ. Была проведена работа и в пределах структуры регионального отделения Ассоциации начальников полиции стран Юго-Восточной Европы (SEPCA), осуществлению которой способствовала Королевская канадская конная полиция (RCMP), которая провела несколько семинаров по стратегическому планированию, которые, как предполагалось, обусловили анализ и полное стратегическое планирование в МВД. Однако с точки зрения мандата Королевской канадской конной полиции и выделенного бюджета поставленная цель была вряд ли осуществима. В результате эта организация вышла из договора два года назад, и стратегические планы не были завершены, хотя некоторые индивидуальные возможности в области стратегического планирования сохранились.

Необходимо еще раз повторить, что в 2003 году не удалось сформировать понимание стратегического планирования как основного механизма сначала реформирования, а потом и управления полицейской службой. Однако не следует забывать и об особенностях сербской политической ситуации в тот период: убийство премьер-министра, истощение ресурсов в ходе операции *Sabre*. В 2004 году произошла смена администрации, и многие из тех, кто участвовал в семинарах по стратегическому планированию, лишились в тот период своих высоких постов. Высокая текучесть кадров также негативно сказалась на возможности достичь устойчивые результаты.

Все еще сохраняется острая потребность в учреждении подразделений стратегического планирования, как на уровне Министерства внутренних дел, так и на уровне полицейских служб. В структуре Министерства внутренних дел существует Бюро стратегического планирования и аналитических отчетов, глава которого был назначен в 2006 году. Однако общественности ничего не известно об успешности функционирования Бюро стратегического планирования.

Реформа пограничного контроля в Республика Сербия

Распад социалистической Югославии и появление новых стран создали новые границы. В 2000 году Военно-Морские Силы Федеративной Республики Югославия обеспечивали охрану морских и сухопутных границ Федеративной Республики Югославия (Сербия и Черногория), тогда как в обязанности республиканского Министерства внутренних дел входила охрана пограничных переходов.

В 2000 году Федеральное Министерство внутренних дел «собиралось создать Службу пограничного контроля (СПГ) для того, чтобы перенести ответственность за обеспечение пограничного контроля с военных сил на полицейские службы»⁵⁴. Однако с 2000 года Черногория отказалась от признания федеративных учреждений. Подписание Белградского соглашения в марте 2002 года привело к перестройке феде-

⁵⁴ Отчет Монка. – С. 27.

ративной Республики Югославия в государственное объединение Сербии и Черногории. В условиях такого политического диссонанса создание Службы пограничного контроля просто не было возможно.

*Тем не менее в 2001 и 2002 годах Министерство внутренних дел Сербии в лице Управления пограничной полиции, по делам иностранцев и административным делам издали ряд стратегических документов при содействии ДКВС, ОБСЕ, Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) и Пакта о стабильности. Данные документы включали анализ кадрового состава и технического оборудования и инфраструктуры на пограничных переходах, также как и План действий, направленный на обеспечение безопасности и охраны морских и сухопутных границ от вооруженных нападений*⁵⁵.

Высший оборонный совет Федеративной Республики Югославия на своей сессии в ноябре 2002 года «рассмотрел передачу полномочий, связанных с обеспечением безопасности границ, и заключил, что это станет возможным после принятия Закона о государственных границах»⁵⁶.

В феврале 2003 года Федеративная Республика Югославия обрела новый статус государственного объединения Сербии и Черногории (СиЧ). В силу вступила Конституция Сербии и Черногории. В результате перестало существовать Федеральное министерство внутренних дел. Министерство обороны Сербии и Черногории, Вооруженные силы остались одним из немногих институтов, управляемых на государственном уровне. Охрана сербских международных границ находится под контролем служб двух уровней: Вооруженных сил Сербии и Черногории и сербской полиции.

Демилитаризацию сербских границ тоже следует рассматривать в более широком контексте реформирования всего сектора безопасности и предстоящего вступления Западных Балкан⁵⁷ в ЕС, где охрана границ рассматривается не как вопрос обороны, а как вопрос внутренних дел. На саммите ЕС – Западные Балканы в Салониках «Европейский союз высказался за присоединение западнобалканских стран»⁵⁸.

Весь процесс установления и охраны границ требует поддержки и спонсорской помощи со стороны не только стран западной части Балканского полуострова, но и стран международного содружества. Необходимо принимать во внимание, что в начале 2003 года, «следуя инициативе НАТО, ЕС, ОБСЕ и Пакт о стабильности тесно сотрудничали в деле развития согласованного и гармоничного подхода к охране границ и формированию управленческой системы в регионе»⁵⁹. Заинтересованность международной общественности в принятии реформы по охране границ также объясняется тем, что Сербия расположена в районе так называемого «Балканского маршрута». Этот маршрут представляет собой одну из главных магистралей, по которой в Западную Европу провозится контрабанда, оружие, наркотики, опасные для здоровья вещества. «Балканский маршрут» – это также важная дорога для террористов, именно она соединяет Средний Восток и Центральную Азию с Европой. Так, например, единственный выживший подозреваемый во взрыве, произошедшем в Мадриде 11 марта

⁵⁵ Руководящий документ, принятый на региональной конференции по вопросам охраны границ. – 22 – 23.05.2003. Электронный адрес: <http://www.un.org/spanish/docs/comites/1373/ohrid2.doc>.

⁵⁶ Там же.

⁵⁷ Страны, входящие в состав Балканского полуострова: Албания, Босния и Герцеговина, Хорватия, Македония, Сербия и Черногория.

⁵⁸ Стратегия интегрированного управления пограничными службами в Республике Сербия. – С. 21. Электронный адрес: <http://www.seio.sr.gov.yu/code/navigate.asp?Id=207>.

⁵⁹ Инструмент мониторинга плана действий сербского правительства в области соответствия приоритетам европейских партнеров. – <http://www.seio.sr.gov.yu/code/navigate.asp?Id=177>.

2004 года, был арестован в поезде на территории Сербии во время его путешествия на Средний Восток.

Инициатива привела к Охридскому процессу по безопасности границ, в рамках которого страны и международные организации договорились на конференции, проведенной в мае 2003 года, о дальнейших действиях относительно наиболее важных аспектов этого процесса. Его долгосрочная всеобъемлющая цель состояла в развитии интегрированного пограничного контроля (ИПК) в западнобалканских странах. ИПК должна обеспечить баланс между открытыми, но в то же время безопасными и контролируруемыми границами, то есть границами, открытыми для торговли, туризма и других форм законного передвижения людей и товаров, и границами, охраняемыми от всевозможных преступлений, терроризма и незаконной миграции.

Демилитаризация государственной границы и введение системы интегрированного пограничного контроля в соответствии со стандартами ЕС и Шенгенской зоны стало непростой задачей в условиях такой сложной государственной структуры, какой является СиЧ, особенно если учесть, что принятие Закона о государственной границе, который является необходимым условием начала процесса демилитаризации, постоянно затягивается. Введение системы интегрированного пограничного контроля осложняется еще и тем, что вопрос об установлении границ между бывшими югославскими республиками — Хорватией, Боснией и Герцеговиной и Македонией остается открытым.

Условия на 71 пограничном переходе, 60 из которых – международные, были и остаются неудовлетворительными. «Инфраструктура на пограничных переходах между бывшими югославскими республиками неудовлетворительна. На некоторых из них нет электричества, телефонной связи, и даже воды и канализации»⁶⁰.

Несмотря на все трудности и в дополнение к первоначальным стратегическим документам, Министерство иностранных дел попыталось создать необходимые условия для реформирования. В 2003 году усовершенствование пограничных подразделений Министерства внутренних дел началось с улучшения профессиональной подготовки кадрового состава. С этой целью Министерство организовало проведение нескольких базовых курсов для полицейских офицеров, работающих на границах. В 2004 году был принят новый учебный план подготовки сотрудников пограничной полиции. Предполагалось, что данные подразделения Министерства внутренних дел будут насчитывать 6000 полицейских офицеров. Подразделения будут состоять наполовину из представителей Вооруженных сил Сербии и Черногории и наполовину из вновь призванных сотрудников полиции. Однако независимо от количества сотрудников, служба пограничной полиции не может быть эффективной без современной контрольной аппаратуры.

Министерство внутренних дел работало также над преобразованием Управления пограничной полиции, по делам иностранцев и административным делам в Управление пограничной полиции (УПП) с региональными центрами и полицейскими участками. Структура УПП была существенно реорганизована с целью «... выполнения всех обязанностей по контролю пограничных переходов и охране государственной границы, сдерживанию потоков незаконных иммигрантов, провоза контрабанды (наркотиков, оружия, вредных веществ), непосредственной охране границы от незаконного пересечения»⁶¹. Недавно Отдел административных дел был выведен из со-

⁶⁰ Стратегия интегрированного управления пограничными службами в Республике Сербия. – С. 11. Электронный адрес: <http://www.seio.sr.gov.yu/code\navigate.asp?Id=207>.

⁶¹ Там же.

става Управления пограничного контроля над полицией и передан недавно созданному Управлению делами.

Вопросу согласованности действий, направленных на борьбу с торговлей людьми, уделяется большое внимание с 2001 года. Международная общественность одобрила попытки, предпринятые правительством в сфере разработки законодательной базы и организации единственного в своем роде межведомственного координационного органа по борьбе с контрабандой и торговлей людьми. Согласно данным ОБСЕ, «сербская полиция продемонстрировала высокий уровень развития. Министерство внутренних дел также приняло со своей стороны необходимые нормативные документы [...], нацеленные на развитие страны в соответствии с современными стандартами»⁶².

В связи с перспективой вступления в ЕС сербское правительство приняло решение в октябре 2004 года учредить Комиссию по развитию национальной стратегии интегрированной полицейской службы.

Для того чтобы преодолеть трудности, связанные с отсутствием Закона о государственной границе, в январе 2005 года Совет Министров Сербии и Черногории решил передать обязанности по охране государственных границ на территории Республики Сербия Министерству внутренних дел этой республики⁶³. Основываясь на данном решении, в феврале 2005 года Министерство обороны Сербии и Черногории вместе с сербским правительством подписали Соглашение о передаче полномочий по охране государственных границ.

В соответствии с обязательствами, возникшими в результате Охридского процесса, и упомянутыми выше документами, Министерство внутренних дел разработало в начале 2005 года План перехода границ под контроль МВД по часовой стрелке — начиная с границы с Венгрией как единственной границы ЕС. Согласно финансируемой ЕС программе CARDS завершается обновление трех пунктов перехода на границе Сербии с Венгрией, Македонией и Хорватией. Однако дальнейшее обновление потребует значительных инвестиций, что пока не соответствует материальными возможностями государства⁶⁴.

Финансирование CARDS также используется для проекта по усилению цифровой радио сети в стандартах TETRA⁶⁵. Начиная с 2003 года Министерство внутренних дел использует собственные ресурсы для внедрения системы новых удостоверений личности. В июле Национальная Ассамблея приняла новый Закон об удостоверениях личности.

В процессе разработки находится и установление интегрированной системы информационных технологий. Однако интегрирование разрозненных систем в одну функциональную сеть еще впереди, особенно если учесть неудовлетворительные условия большинства пунктов перехода границы.

Хотя и с опозданием, правительство Сербии все же приняло Стратегию интегрированного пограничного контроля в январе 2006 года, что является заметным шагом вперед в деле дальнейшего планирования процесса демилитаризации и улучшения межведомственного сотрудничества.

Переход контроля государственных границ от Вооруженных сил к полиции начался на территории венгерской границы. В начале 2006 года Министерство внутрен-

⁶² <http://www.osce.org/item/14745.html>.

⁶³ Официальная газета Сербии и Черногории. – 2005. — № 4.

⁶⁴ Monitoring Tool.

⁶⁵ Главная наземная радиопередача (ГНРЛ) – стандарт цифровой наземной мобильной радиосвязи, который был разработан европейским Институтом стандартов телекоммуникации.

них дел взяло под контроль румынскую границу, которая включает в себя водную территорию (230 км водного пространства). Граница проходит по реке Дунай. Министерство внутренних дел нуждается в современных плавсредствах и контрольной аппаратуре. Далее Министерство внутренних дел взяло под контроль границу с Болгарией и, наконец, с Хорватией.

После референдума о независимости Черногории в мае 2006 года и последовавшего за ним образования самостоятельных Республик Сербии и Черногории длина международной границы значительно увеличилась. Общая протяженность границы Сербии составила 2158 км, из которых 174 км – граница с Венгрией, 594 км – с Румынией, 394 км – с Болгарией, 112 км – с Албанией, 391 км – с Боснией и Герцеговиной, 280 км – с Македонией.

Новая модель интегрированного пограничного контроля включает в себя четыре службы по охране границ:

- **Управление пограничной полиции.** «Пограничная полиция – отдел Министерства внутренних дел (Главное полицейское управление) контролирует и охраняет границы, их переход; занимается пресечением преступлений, связанных с переходом границы [...].
- **Управление таможни** – административная единица Министерства финансов, занимается наблюдением и контролем над перемещением товаров, выполняет основные таможенные процедуры.
- **Ветеринарная инспекция и фито-санитарная инспекция.** Относится к Министерству сельского, лесного и водного хозяйства, занимается контролем над транспортировкой растений, животных, сельскохозяйственных растений и продуктов питания животного происхождения⁶⁶.

В дополнение к этим четырем службам существует и Пограничная служба внутри Оперативного управления сербских Вооруженных сил (Министерство обороны Сербии), в компетенцию которой входит «контроль дел, связанных с риском и угрозами в сфере безопасности: терроризмом, национальным и религиозным экстремизмом, организованной преступностью и коррупцией, природными катастрофами, промышленными и другими катастрофами, эпидемиями»⁶⁷.

Обязанности пограничной полиции расширились: теперь это не только работа на пунктах перехода границы, но и защита морских и сухопутных границ. Если военные, охраняющие границу, имели полномочия только непосредственно на линии границе и в приграничной полосе, но не глубже 100 м, офицеры пограничной полиции обладают властью по всей территории Сербии. Военные пограничные подразделения были распущены на границах Сербии с Венгрией, Румынией, Болгарией и частично Хорватией, как показано выше. Полномочия таможенных офицеров расширились в 2003 году, когда им были переданы некоторые ранее принадлежавшие полицейским властям полномочия: розыск, запрос документов, удостоверяющих личность, задержание подозреваемых до прибытия полиции.

В 2006 году актуальным оставался вопрос о формулировании на основе интегрированного пограничного контроля стратегий и плана действий в этом секторе. Была

⁶⁶ Стратегия интегрированного управления пограничными службами в Республике Сербия. – <http://www.seio.sr.gov.yu/code/navigate.asp?Id=207>.

⁶⁷ Стратегия интегрированного управления пограничными службами в Республике Сербия. – <http://www.seio.sr.gov.yu/code/navigate.asp?Id=207>.

сформирована Комиссия по подготовке и организации национальных стратегий управления службами обеспечения безопасности и контролирующими службами при пересечении государственной границы Республики Сербия. Это временный орган, отвечающий за «подготовку стратегий на государственном уровне; консультации по вопросам проектов законов и постановлений, регулирующих обеспечение безопасности и контроль при пересечении государственной границы; инициирование гармонизации местного законодательства и стандартов ЕС и Шенгенской зоны; разработку мер по развитию интегрированного пограничного контроля, и т. д.; сотрудничество с квалифицированными представителями Совета Европы, с другими международными и иностранными организациями»⁶⁸. В марте 2006 года правительство Сербии назначило координатора всех мероприятий, связанных с интегрированным пограничным контролем.

Сербия стала «внешней границей Европейского Союза»⁶⁹. Принимая во внимание важное геополитическое положение Сербии и то, что эта страна находится на пересечении основных международных маршрутов организованной преступности, государство нуждается в укреплении своих границ. Огромное количество времени было потеряно из-за несогласованных и разрозненных действий Сербии и Черногории. Политическая элита осознала важность создания стратегии интегрированного политического контроля, хотя основная работа еще впереди: это подготовка законодательной базы, совместные учения четырех пограничных служб, восстановление и укрепление пунктов перехода границы, на чем и будет сосредоточено основное внимание в ближайшие годы.

⁶⁸ Там же.

⁶⁹ Ослабленная внешняя граница Европы. – IWPR. – http://www.iwpr.net/?p=bcr&sf&o=156010&apc_state=henibcr2004.

**Список международных норм и конвенций,
к которым присоединилась Сербия**

Организация Объединенных Наций (ООН)

- Международный пакт о гражданских и политических правах;
- Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания;
- Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности;
- Протокол о предотвращении, подавлении и наказании торговли людьми, особенно женщинами и детьми;
- Единая конвенция о наркотиках;
- Конвенция о психотропных веществах;
- Конвенция ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ;
- Токийская конвенция о преступлениях и некоторых других действиях, совершенных на борту воздушного судна;
- Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов;
- Монреальская конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации;
- Международная конвенция о борьбе с захватом заложников (Нью-Йоркская конвенция);
- Резолюция ООН о нормах поведения судебных исполнителей.

Совет Европы (СЕ)

- Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод;
- Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания;
- Европейской конвенции о взаимопомощи в ведении уголовных дел;
- Европейская конвенция о борьбе с терроризмом;
- Европейская конвенция по недопущению насилия и недисциплинированного поведения болельщиков на спортивных мероприятиях;
- Конвенция по борьбе с коррупцией;
- Сербия и Черногория подписали Конвенцию Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных, но ее ратификация все еще находится в процессе обсуждения.

ОБСЕ

- Все решения Постоянного Совета ОБСЕ принимаются на основании консенсуса, данные решения являются обязательными для всех государств – членов ОБСЕ, включая Республику Сербия.

Европол

Сербия все еще не является членом Европола. Следует отметить, что согласно решению Совета Европы по внутренним делам и правосудию от 13 июня 2002 года

начался процесс заключения Договора о сотрудничестве между Европолем и пятью государствами, не являющимися членами ЕС, среди которых – Сербия и Черногория. Для того чтобы стать членом Европола в ближайшем будущем, Сербия и Черногория должны соблюдать ряд условий, касающихся приведения государственного законодательства в соответствие со стандартами ЕС. Также было подчеркнуто, что присоединение к Конвенции о защите личных данных и разработка основных положений данной Конвенции в масштабах национального законодательства имеет огромное значение⁷⁰.

Интерпол

Являясь членом Интерпола, Республика Сербия следует всем правилам и предписаниям данной организации.

⁷⁰ См.: Национальная стратегия Сербии и Черногории для вступления в Евросоюз. – С. 185. Электронный адрес: <http://www.seio.sr.gov.yu/code/navigate.asp?Id=73>.

**Основные законы, относящиеся
к службам пограничного контроля**

- Закон о министерствах;
- Закон о государственной администрации;
- Закон о полиции;
- Закон о пересечении государственной границы и о передвижении в приграничной зоне;
- Закон о передвижении и пребывании иностранцев;
- Закон о проездных документах граждан Югославии;
- Закон о предоставлении убежища;
- Закон о морском и речном судоходстве;
- Закон об авиаперелетах;
- Закон об основах безопасности дорожного движения;
- Закон о транспортировке вредных веществ;
- Закон об уголовном судопроизводстве;
- Закон о применении уголовных санкций;
- Закон об организации и полномочиях государственной власти в борьбе с организованной преступностью;
- Закон об организации и полномочиях государственной власти в преследовании военных преступников¹.

⁷¹ Детальный список всех законов, поправок, декретов, международных кодексов и конвенций, подписанных Сербией, см. на сайте: www.seio.sr.gov.yu/upload/documents/strategy_border%20eng.pdf.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Джасмин Ахик, магистр, старший преподаватель факультета уголовного судопроизводства Сараевского университета Боснии и Герцеговины (Сараево, Республика Босния и Герцеговина)

Бранка Бакич, сотрудник Департамента правоохранительной деятельности, миссия ОБСЕ в Сербии (Белград, Республика Сербия)

Джозеф Бода, доктор права, ректор Международной академии правоохранительной деятельности, полковник полиции (Будапешт, Венгрия)

Новак Гаджич, политолог (Белград, Республика Сербия)

Лидия Георгиева, доктор наук, Институт оборонных и мирных исследований (Скопье, Республика Македония)

Александр Зеличенко, начальник Департамента паспортного и визового контроля Кыргызстана (Бишкек, Кыргызстан)

Лариса Криворучко, Харьковский национальный университет внутренних дел Министерства внутренних дел Украины (Харьков, Украина)

Отвин Маренин, факультет политологии и уголовного судопроизводства Вашингтонского государственного университета (Вашингтон, США)

Отабек Е. Махкамов, преподаватель факультета прав человека Академии МВД Узбекистана (Ташкент, Узбекистан)

Торник Мушкудиани, заместитель начальника Центрального оперативного департамента Министерства внутренних дел Грузии, капитан милиции (Тбилиси, Грузия)

Юрий Пинтеа, руководитель Института по проблемам государственной политики (Кишинев, Молдова)

Ариф Рязев, глава Управления внутренней безопасности Азербайджана (Баку, Азербайджан)

Степан Свистович, первый заместитель начальника штаба Главного управления внутренних войск, начальник оперативного управления Министерства внутренних дел Украины (Киев, Украина)

Энис Сулстарова, сотрудник Института демократии и примирения (Тирана, Республика Албания)

Филипп Флури, доктор философии, заместитель директора Центра демократического контроля над вооруженными силами (Женева, Швейцария)

Аляксандр Хайновский, советник посольства Республики Беларусь в Венгрии

Сотирак Хрони, главный директор Института демократии и примирения (Тирана, Республика Албания)

Леван Чикваидзе, глава национального представительства ГУАМ при Департаменте международных отношений Министерства внутренних дел Грузии, капитан полиции (Тбилиси, Грузия)

Михаил Шеренков, начальник Департамента Министерства внутренних дел Кыргызстана (Бишкек, Кыргызстан)

МЕЖДУНАРОДНАЯ АКАДЕМИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЕНГЕРСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Джозеф Бода,

*доктор права, ректор Международной академии правоохранительной
деятельности, полковник полиции*

(Будапешт, Венгрия)

Объединенная работа Соединенных Штатов и Венгерской Республики привела к созданию Международной академии правоохранительной деятельности в Будапеште в 1955 году. Академия расположена на правом берегу реки Дунай, в районе Буда. Она имеет возможность принять до 130 студентов одновременно.

Международная академия правоохранительной деятельности Венгрии проводит специализированные семинары и курсы, схожие с теми, которые проводятся американской Национальной академией ФБР. Однако в Венгрии программа переведена на родной язык студентов, и поэтому в академии могут обучаться даже те, кто не знает английского языка.

Академия предлагает восьминедельную индивидуальную и профессиональную программу интернатуры для 50 студентов пять раз в год. Следовательно, каждый год по программе обучаются 250 студентов. В каждой группе обучается 16 студентов из трех стран, но два места обязательно предлагаются студентам из Венгрии как страны — организатора и основателя академии.

Эта программа ориентирована, скорее, не на развитие технических навыков, а на формирование лидерских качеств, кадровых навыков и навыков финансового управления, изучение дисциплин по правам человека, этике, формированию законопослушания, менеджменту правовых исследований и управления, а также другим современным сферам правоохранительной деятельности.

Академия предлагает возможности для укрепления связей между различными органами правопорядка. У академии нет собственного штата сотрудников, преподаватели пребывают в академии только в течение времени проведения ими курсов.

Официальный сайт организации: www.ilea.h <<http://www.ilea.h>> u.

ЖЕНЕВСКИЙ ЦЕНТР ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ НАД ВООРУЖЕННЫМИ СИЛАМИ

Филипп Флури,

*доктор философии, заместитель директора Центра демократического контроля
над вооруженными силами*

(Женева, Швейцария)

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС) был основан швейцарским правительством в октябре 2000 года. Миссия Центра состоит в том, чтобы обеспечить основы эффективного управления и реформирования сектора безопасности в соответствии с демократическими стандартами.

Центр обобщает передовой опыт, способствует формированию и закреплению соответствующих норм на национальном и международном уровнях, разрабатывает рекомендации по вопросам формирования политики и предоставляет программы помощи. Партнеры ДКВС – правительства, парламенты, гражданское общество, международные организации и структуры сектора безопасности, а именно: полиция, судебная власть, спецслужбы, пограничные службы и Вооруженные силы. Центр работает с правительствами и гражданским обществом с целью способствовать развитию и становлению демократического и гражданского контроля над сектором безопасности.

ДКВС – международный фонд, куда входят 50 государств-членов (включая Женевский кантон), представители которых составляют Совет Фонда. Главный консультативный орган Центра – международный Консультативный Совет, куда входят эксперты из различных областей, значимых для деятельности Центра. Состав штата представлен более чем 70 сотрудниками из более чем 30 стран. Главные подразделения ДКВС – отделы исследований и взаимодействия, которые сотрудничают для развития и осуществления программ ДКВС в следующих областях:

- проведение исследования в проблемных областях демократического управления сектором безопасности;
идентификация и объединение методов, предложение методологий, наиболее удовлетворяющих выполнению поставленных задач;
- обеспечение поддержки через консультативные программы и практической помощи всем заинтересованным сторонам, наиболее часто – правительствам, парламентам, военным властям и международным организациям.

Центр возглавляет доктор Теодор Винклер, посол. Главный офис ДКВС находится в Женеве (Швейцария). Центр также имеет дополнительный офис в Брюсселе.

Официальный веб-сайт ДКВС: www.dcaf.ch <<http://www.dcaf.ch>>.

Научное издание

**Реформирование
сектора внутренней безопасности:
материалы Будапештской рабочей группы
2007**

**Под редакцией
Джозефа Бода, Филиппа Флури**

Технический редактор — С.Н. Лобода
Компьютерная верстка — А.Н. Крайнюк
Корректор — О.В. Бобырь

Сдано в набор 21.02.2008 г. Подписано в печать 01.04.2008 г.
Формат 60x84/8. Бумага офсетная.
Гарнитура Times. Печать Riso.
Усл. печ. л. 26,97. Тираж 300 экз. Заказ № 067. Цена договорная.

ООО «Книжковий світ»

Государственное свидетельство: серия ДК № 199 от 27.09.2000 г.
91016, г. Луганск, площадь Героев Великой Отечественной войны, 5.
Тел./факс 58-04-95

ЧП Сувальдо В. Р.

91022, г. Луганск, ул. Лермонтова, 1-б.
Тел. 53-25-56, 53-33-60, факс 53-12-56, 53-40-81

