



УДК 321.01 (4-014) "1989/2002"

## ЮГО-ВОСТОЧНАЯ ЕВРОПА: РЕФОРМЫ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ СТРУКТУР НА РУБЕЖЕ XX – XXI ВЕКА

**А.К. КИСЕЛЁВ***Северо-Кавказский социальный институт, г. Ставрополь**e-mail: akiselev2@yandex.ru*

Проведён анализ начального этапа реформ правоохранительных структур в странах Юго-Восточной Европы на рубеже XX-XXI веков по 2002 год включительно. Цель исследования – предоставить широкий, хотя и не исчерпывающий обзор первого этапа реформ правоохранительного сектора в Юго-Восточной Европе для того, чтобы лучше понять их сущность и влияние на ситуацию в сфере безопасности в странах региона.

Ключевые слова: полиция, безопасность, Юго-восточная Европа, ООН, НАТО, демократия, реформы, политические элиты, комбатанты, разделение властей.

### Введение.

После 1989 и вплоть до 2002 года страны Юго-Восточной Европы (ЮВЕ) с переходной экономикой, а именно: Албания, Босния и Герцеговина, Болгария, Хорватия, Македония, Румыния, Сербия и Черногория, предприняли попытку реформирования своих правоохранительных органов и органов безопасности. Целью реформ было создание функционирующего демократического государства и общества, в котором граждане имеют возможность жить без страха, чьи основные свободы и права человека гарантируются, и чье право на имущество защищено. Наследие социалистического режима до 1989 года и последствия вооруженных конфликтов, имевших место в период 1991-2001 годов в регионе, нарушили нормальное функционирование органов безопасности, что стало причиной усилий по их реформированию. Эти учреждения были не в состоянии выполнить конституционные и правовые обязанности, которые были на них возложены, они сами стали нарушителями прав человека, что и стало одним из основных источников нестабильности и отсутствия безопасности в доминирующей части общества стран Юго-Восточной Европы.

### 1. Значение реформ.

Реформа правоохранительного сектора (РПС) исходила из парадигмы содействия экономическому росту и стабильности<sup>1</sup>. Некоторые политики были обеспокоены негативным воздействием чрезмерного или неверно направленного сектора безопасности на внутреннее руководство и управление<sup>2</sup>. Другие обращали особое внимание на права человека и демократизацию общественных отношений, которые, в свою очередь, связаны с вопросами прозрачности и подотчетности сектора безопасности<sup>3</sup>.

«Пакт стабильности для Юго-Восточной Европы», принятый в 2001 году европейским сообществом, определил в качестве сектора безопасности «все те организации, которые имеют полномочия на использование или распоряжение силы или угрозы силой, для защиты государства и его граждан, а также те гражданские структуры, которые отвечают за их управление и надзор. Они включают в себя: (а) военные и военизированные формирования; (б) разведывательные службы; (в) полицейские силы, пограничников, таможенные службы; (г) судебную и пенитенциарную систему; (е) гражданские структуры, которые отвечают за управление и надзор за всем вышеназванным»<sup>4</sup>.

Армия, полиция, спецслужбы и другие учреждения сектора безопасности, нарушающие конституционные и правовые рамки и участвующие в массовых нарушениях, организованной преступности и коррупции, стали как бы «обычными» в странах ЮВЕ.

<sup>1</sup> Chalmers M. Security sector reform in developing countries: an EU perspective// Saferworld Conflict Prevention Research Report. Macedonia, Gostivar, 2000.

<sup>2</sup> Ball N. Good Practices in Security Sector Reform, in: Security Sector Reform. Bonn, 2000.

<sup>3</sup> Chanaa J. Security Sector Reform: Issues, Challenges and Prospects // Adelphi Paper 344. Oxford, 2002.

<sup>4</sup> Stability Pact for Southeast Europe// Report of the Ad Hoc Working Group on Security Sector Reform to the Working Table III. Brussels, 2001, November 27.



Вся система их контроля и управления стала неэффективной. Парламент под влиянием коррупционных и организованных преступных синдикатов, функционирующих в структурах государственной безопасности, не мог контролировать действия этих органов. Судебная власть, не готовая и не способная действовать самостоятельно, преимущественно стояла на службе только определенных групп или фракций политических элит. Их сверхвысокие доходы, в сочетании с увеличением уровня бедности и безработицы и уменьшением уровня жизни, привели к вовлечению сотрудников безопасности в контрабанду и торговлю оружием, наркотиками и людьми. Короче говоря, правоохранительные органы стали препятствием в укреплении структуры управления в правительстве и в улучшении ситуации в области безопасности, способствуя увеличению нестабильности и отсутствию фактической безопасности в регионе.

Даже сегодня, во втором десятилетии XXI-го века, вышеупомянутые характеристики органов безопасности продолжают преследовать процесс демократизации стран ЮВЕ. Это является препятствием для полнокровной интеграции этих стран в евроатлантические структуры.

Отсутствие безопасности остается одним из основных препятствий к развитию демократии в ЮВЕ. Из семи получателей помощи от европейского сообщества в соответствии с «Пактом стабильности», пять (Албания, Босния и Герцеговина, Хорватия, Македония, Сербия и Черногория) пострадали от вооруженных конфликтов во время 1990-х годов и в начале 2000-х годов. Другие бенефициары «Пакта стабильности», Болгария и Румыния, остаются уязвимыми к вызовам, которые могут представлять трудности для реформирования сектора безопасности. В этом контексте, РПС являются важным элементом более широкой повестки дня по предотвращению конфликтов и могут выступать в качестве важной региональной меры по укреплению доверия.

Эффективные и действенные структуры сектора безопасности позволяют гражданам вести свои политические, экономические, социальные и культурные дела, не будучи под страхом возможного насилия. Эффективность правоохранительного сектора также является важным элементом в создании сильных, жизнеспособных государственных структур. Страны ЮВЕ обладали слабыми структурами безопасности, и эти структуры находились под сильным влиянием коррупции и организованной преступности, что привело к недовольству судебной властью, которая не в состоянии была принять меры против тех, кто нарушает закон.

Нереформирование сектора безопасности создало странам ЮВЕ трудности в достижении целей развития рыночной экономики. Слабость и неэффективность сектора безопасности приводили к нестабильности и непредсказуемости, которые, в свою очередь, провоцировали сбои в экономическом развитии страны. Коррупция являлась самым наглядным результатом нереформированности правоохранительного сектора безопасности, что приводило к неэффективному распределению ресурсов и подрывало легальные экономические мероприятия. Нереформирование сектора безопасности вело к излишним расходам бюджетных средств, что предотвращало создание мирного задела, при котором можно было бы использовать часть бюджетных ресурсов, перенаправив их из сектора безопасности в экономику. Нереформирование сектора безопасности также создавало трудности для демократизации страны. Конфликты 1990-х годов в странах ЮВЕ привели к потере контроля над частью территории названных стран и к политическому и экономическому коллапсу. В некоторых странах ЮВЕ верховенство закона даже сейчас, спустя десятилетие после реформ, не распространяется на все части территории той или иной страны.

РПС также были важным критерием вступления стран ЮВЕ в евро-атлантические институты, такие как НАТО и ЕС. НАТО особенно активно работало в продвижении вопросов РПС в ЮВЕ через действия организации «Партнерство ради мира». Эти факторы имели большое значение для стран региона для понимания важности РПС. Тем не менее, стимул к реформам в этой области был дан сочетанием внутренних и внешних причин.

## 2. Условия проведения реформ.

Новые обстоятельства и новая региональная и международная обстановка в начале XXI века создали условия для реформ, которые были проведены в секторе безопасности в странах ЮВЕ.



Обратимся к оценке этой новой внутренней и региональной, а также международной обстановки, которая создала предпосылки к проведению реформы системы безопасности (РСБ).

РСБ являются непрерывным процессом. Внутренние и региональные условия безопасности по своей природе динамичны, и все государства должны иметь возможность эффективно адаптировать свои структуры безопасности к новым условиям.

Реформа правоохранительной безопасности в странах ЮВЕ в целом состояла в процессе замещения старых структур и создания новых конструкций<sup>5</sup>. Политическая нестабильность, коррупция и прогнившие государственные учреждения, склоны в руководящих элитах были доминантными чертами политических систем рассматриваемых стран. Посткоммунистический электорат в странах ЮВЕ был активен в продвижении реформ, однако его роль была хрупкая, так как общественное мнение колебалось между реформистской и националистической повесткой дня, создавая эффект «снежного кома»<sup>6</sup>.

В странах ЮВЕ имелось сложное историческое наследие: этнические разногласия, тоталитарные и авторитарные традиции и т.п. Конечно, историческому наследию как таковому было не остановить реформы, но оно тормозило их исполнение и, в зависимости от обстоятельств, могло сместить процесс реформ с демократических путей на путь авторитаризма. Посткоммунистические последствия этого наследия в виде слабого управления и слабости гражданского общества, коррупции, организованной преступности или отсутствия верховенства права в некоторых частях региона, могли сорвать процесс РПС.

Эволюцию самой безопасности эпохи реформ в странах ЮВЕ можно разделить на два периода. Первый – последнее десятилетие 1990-х годов, – был характерен неадекватными действиями правительств для начала процесса реальных реформ в секторе безопасности. Второй – период самого рубежа веков, – имел уже благоприятную внутреннюю и региональную среду для проведения РСБ.

В 1990-х годах ЮВЕ испытала неэффективность в функционировании процесса принятия решений о безопасности, связанной с т.н. человеческим фактором, а именно – концептуального и управленческого бессилия справиться с проблемами внутренних социальных, экономических и политических изменений, которые негативно влияли на попытки реформ и привели к их провалу или же к простой декларативности. Когда кризис в бывшей Югославии и вакуум безопасности, который существовал в 1990-е годы, перестал иметь место, страны бывшей Югославии плюс Албания сделали большой шаг вперед в стабилизации и демократизации. Болгария и Румыния больше не сталкивались с дилеммой стратегических приоритетов в плане евроатлантической интеграции: они были приглашены присоединиться к Североатлантическому альянсу<sup>7</sup> и им была дана возможность закончить свои политические и экономические реформы, равно как и реформы сектора безопасности, которые способствовали их членству в ЕС с 2007 года. Эти изменения заставили названные страны приложить огромные усилия и имевшиеся ресурсы для формирования своих правоохранительных систем.

Болгария, Македония, Румыния постарались быстро выполнить обширные программы реформ при усилении институциональной стабильности. Появление стабильного, реформистского управляющего большинства, пришедшего к власти в этих государствах в конце 1990-х и начале 2000-х годов, позволили реализовать программы радикальных реформ в области сектора безопасности<sup>8</sup>. Причём эти реформы сопровождалась общей реформой административной системы, реформой системы социального обеспечения, здравоохранения, пенсионной системы и образования<sup>9</sup>. Последние, как оказалось, имели решающее значение в успехе первых. И, что важно, была обеспечена обществен-

<sup>5</sup> Stan V. Influencing Regime Change in the Balkans. In: Experimenting with Democracy: Regime Change in the Balkans. London – New York, 2000.

<sup>6</sup> Pridham G. Democratization in the Balkan Countries: From Theory to Practice. In: Experimenting with Democracy: Regime Change in the Balkans. London -New York, 2000. P.10.

<sup>7</sup> NATO. Prague Summit Declaration. Press Release 127. November 21, 2002 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm>

<sup>8</sup> Falls Donald R. NATO Enlargement: Is Romania ready to join the Alliance / MIT Security Studies Program Working Paper 00-3. May 2000.

<sup>9</sup> IRIS. State Democracy: Roadmap for Reforms /Country Report. 2001 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.iris-bg.org/publications/countryreport.htm>



ная поддержка предпринятых реформ. Такой успех Болгарии, Македонии и Румынии был не полностью использован в других странах ЮВЕ, таких как Албания, Босния, Хорватия и Сербия-Черногория.

Наследство неудачного и болезненного перехода 1990-х годов продолжало преследовать эти страны. Их политические элиты были плохо подготовлены для управления новой ситуацией, с которой они столкнулись, и эти элиты стали свидетелями последующего снижения общественной поддержки радикальных реформ безопасности. Посткоммунистические правительства часто манипулировали реформами. В результате переход к подлинно демократическому реформированию и функционированию сектора безопасности в этих странах протекал нестабильными, прерывающимися темпами.

Благоприятная международная обстановка и усилия международного сообщества Европы также сыграли значительную роль в стимулировании реформы правоохранительной системы в регионе ЮВЕ. На рубеже веков растет внимание международного сообщества к реформированию правоохранительного сектора в странах ЮВЕ. Крупные доноры, такие как Великобритания и США, и международные организации, такие как ЕС, НАТО, ОЭСР, ОБСЕ, Всемирный банк, сыграли значительную роль в стимулировании стран региона для начала и проведения радикальных реформ. Например, в 2001 году ЕС предоставил только Македонии пакет помощи стоимостью 1,7 млн €. Цель помощи была в том, чтобы поддержать реформу полиции в Македонии<sup>10</sup>.

Дорожная карта для стран ЮВЕ с момента ее создания в мае 1997 года<sup>11</sup>, предусматривала консультации и проведение обучения для правоохранительных органов Албании. В соответствии с ней был составлен новый Закон Албании о Государственной полиции, в котором содержались основы для построения демократической полиции в соответствии с признанными международными стандартами, и было проведено обучение около 3000 офицеров полиции<sup>12</sup>.

Большую роль в процессе реформ во многих странах ЮВЕ сыграло НАТО. Такие Программы НАТО, как Партнерство ради мира, Инициатива по Юго-Восточной Европе, продвинули темпы процессов реформирования. Инициатива НАТО по Юго-Восточной Европе представляла собой серию программ, направленных на развитие регионального сотрудничества и долгосрочной стабильности на Балканах. Инициатива была запущена на Вашингтонском саммите в 1999 г. с целью содействия развитию регионального сотрудничества и долгосрочной безопасности в регионе. Миротворческие миссии НАТО, такие как «Силы по стабилизации в Боснии и Косово», многонациональные военные учения, такие как «Medceur» (медицинские учения)<sup>13</sup>, «Rescuer» (подготовка спасателей), «Cooperative Best Effort 2002» (совместные усилия)<sup>14</sup> и другие помогли подвести персонал национальных правоохранительных органов «к нормам и операционным процедурам» стран НАТО.

Из правительственных учреждений основными донорами стали USAID и DFID<sup>15</sup>. USAID с середины 1990-х годов запустил многочисленные программы, поддерживающие реформу полиции, армии и судебного сектора. В своем докладе от апреля 1997 года, USAID призвал к развитию связей между военными и гражданскими организациями стран ЮВЕ<sup>16</sup>.

<sup>10</sup> European Commission, Support Program for Police Reform in Macedonia in 2001. Brussels, 2001.

<sup>11</sup> Дорожная карта предполагала работу в её продвижении 143 участников, в число которых входили как целые государства юго-восточной Европы, так и их правительственные и неправительственные организации.

<sup>12</sup> The MAPE's mission terminated on May 31, 2001 // WEU, Crisis Management Operations 1997-2001 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.weu.int/History.htm#4A>

<sup>13</sup> MEDCEUR – (Медицинская Подготовка для Центральной и Восточной Европы) – представляет собой серию совместных объединенных мероприятий по совершенствованию операций по предотвращению и минимизации массовых медицинских потерь, навыков планирования и координации, а также обеспечения многоуровневой медицинской подготовки.

<sup>14</sup> Ежегодные полевые учения НАТО по поддержанию мира. Персонал из шести стран НАТО и десяти стран-партнеров проходили подготовку для улучшения взаимодействия и эффективности в военной области. В дополнение к военной составляющей, учения включали «оказание медицинской помощи местному населению».

<sup>15</sup> USAID является ведущим агентством правительства США, которое работает по преодолению бедности в глобальном масштабе и способствует слаборазвитым государствам, проводящим демократические реформы, реализовывать свой потенциал. DFID – Департамент Великобритании по международному развитию.

<sup>16</sup> European Commission, The Stabilization and Association Process for countries of Southeastern Europe, P. 1 [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/see/sap/](http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/sap/)



Правительство Великобритании постепенно также приняло участие в повестке дня реформ. Оно переориентировало программу военной помощи, известную как ASSIST (помощь для поддержки обучения полиции) – и создало дипломатическую миссию Министерства обороны Великобритании, которая имела задачу подготовки и обучения силовых структур региона<sup>17</sup>.

Все эти международные инициативы и разработки имели большое влияние на реформы сектора безопасности стран региона.

### 3. Реализация реформ правоохранительного сектора.

Страны ЮВЕ вошли в первое десятилетие XXI-го века с успешным завершением реформ первого поколения, которые включали создание новых институтов и структур, а также соответствующих структур для демократического контроля над субъектами сектора безопасности. В ходе этого первого этапа (поколения) реформ была заложена основа принципов и структур по надзору за деятельностью сектора безопасности; полномочий парламента по такому надзору и по утверждению бюджетов сектора безопасности; предприняты попытки для выхода сектора безопасности из бюрократических пут. Кроме того, одним из ключевых элементов реформы правоохранительных органов первого поколения было обеспечить правовую основу для их реформирования и профессионализации. Это повлекло определение миссии, задач и структуры для субъектов сектора безопасности в соответствии с приоритетами, изложенными в соответствующих правовых документах, таких как конституции, законы об обороне, концепции национальной безопасности и военные доктрины. В странах ЮВЕ все эти реформы первого поколения произошли через разработку и реализацию конституционных и законодательных положений, которые четко определяли роли и обязанности соответствующих департаментов и их должностных лиц.

Страны ЮВЕ преуспели в создании правовых структур, которые подчиняют сектора безопасности и обороны политической и гражданской форме правления, и в то же время разделили контроль над вопросами обороны и безопасности между законодательной и исполнительной ветвями власти. Гражданский контроль указывает на примат гражданских институтов на основе народного суверенитета в процессе принятия решений, касающихся обороны и безопасности<sup>18</sup>. Гражданский контроль за военными должен быть единственным вариантом для военных с целью поддержания демократии<sup>19</sup>. Это было крайне необходимо, т.к. условия нестабильности, характерные для всех посткоммунистических государств, участвующих в демократическом переходе, отличны от условий, которые характерны для институтов безопасности в стабильных политических системах<sup>20</sup>. В этом плане, по выражению Джозефа Ная, южноевропейские демократии пошли на «либеральную сделку» с правоохранительными органами<sup>21</sup>. При этом представители правоохранительного сектора и обороны в странах ЮВЕ официально признали, что они подотчетны законности и согласились формально оставаться беспартийными и уважать гражданские власти. Они также признали особую роль гражданского населения, которую оно играет в реформах всего сектора безопасности в Юго-Восточной Европе<sup>22</sup>.

Конституции стран ЮВЕ образуют основу для демократического контроля в области правоохраны и обороны. В конституциях этих стран есть четкая иерархия демократического контроля над армией. Эти конституции определяют роль Президента страны в качестве верховного главнокомандующего.

Несмотря на это сходство в правовой сущности демократического контроля, имеются и иные договоренности во всех странах, вытекающие из различий исторических

<sup>17</sup> Там же.

<sup>18</sup> Joe R. The Democratic Control of Armed Forces /ISS-Chailot Paper 23. February 1996 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.iss-eu.org/chailot/chai23e.html>

<sup>19</sup> Huntington S.P. The Soldier and the State. Cambridge, 1957. P. 83-85.

<sup>20</sup> Ulrich M.P. Democratizing Communist Militaries: the Cases of the Czech and Russian Armed Forces. Ann Arbor: the University of Michigan Press. 1999. P. 83-85.

<sup>21</sup> Nye J. Concluding Address. In: Civil-Military Relations and the Consolidation of Democracy International Forum for Democratic Studies and George C. Marshall European Center for Security Studies/Conference Report. June 1995.

<sup>22</sup> Pantev Pl. The New National Security Environment and Its Impact on the Civil-Military Relations in Bulgaria, ISIS-Research Study 5. 1997. P. 20-21 [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.isn.ethz.ch/isis/Publications/Pantev\\_New%20National%20Security%20Environment\\_.htm](http://www.isn.ethz.ch/isis/Publications/Pantev_New%20National%20Security%20Environment_.htm)



традиций, характеристик обществ и эволюции политических режимов. В Албании, например, по конституции Президент Албании является главнокомандующим и председателем Совета национальной безопасности республики<sup>23</sup>. Через премьер-министра и министра обороны он осуществляет командование вооруженными силами. В Македонии и Хорватии Президент Республики является верховным главнокомандующим и, в отличие от, например, Албании, он сохраняет некоторые ключевые области в пределах своей компетенции, в то время как администрация вооруженных сил в значительной степени оставалась под юрисдикцией министерства обороны<sup>24</sup>.

В Румынии президент не имеет исключительных полномочий в сфере командования вооруженными силами. Он разделяет их с другими членами Верховного Совета Национальной Обороны<sup>25</sup>. В Болгарии президент в определенной степени обладает исключительными полномочиями, однако, он должен реализовывать их при консультациях с правительством и с членами Консультативного Совета национальной безопасности<sup>26</sup>.

Македония является одной из стран, которые совершили наибольший прогресс в установлении демократического контроля над вооруженными силами. Тем не менее, и в Македонии имеют место пробелы в законодательной базе и неясности в разделении ответственности между Президентом, Правительством и начальником Генерального штаба.

Хорватия сталкивается со своими собственными уникальными проблемами, в частности, в связи с наследием Туджмана и участием страны в югославских конфликтах. Она разработала законодательную и институциональную базу для демократического контроля над ее секторами безопасности и обороны. Тем не менее, проблемы остаются в непропорциональном соотношении сил между президентом и парламентом. Первоочередная задача на будущее состоит в необходимости повышения роли парламента, управляющего безопасностью, и серьезные усилия должны быть предприняты для того, чтобы ограничить некоторые из полномочий президента в этой области.

В Албании установление гражданского контроля над вооруженными силами не позволило сохранить армию от процесса принятия политических решений, необходимых политическим элитам<sup>27</sup>. Реформы в этой области часто были использованы для политических чисток.

В Боснии и Герцеговине (БиГ) и Сербии-Черногории возникли основные трудности в достижении демократического контроля над сектором безопасности. БиГ вряд ли соответствует требованиям гражданского контроля над сектором безопасности и обороны, потому что ему не хватает единства в своих структурах сектора безопасности. Дейтонское мирное соглашение 1995 года привело в бытие сложные структуры государственной безопасности и обороны. Оно узаконило военное разделение страны и позволило националистическим партиям проводить свою политику сегрегации<sup>28</sup>.

В БиГ высокий уровень автономии, которой наделены два субъекта государства, приводит к неэффективности работы государственных учреждений. Аналогичная ситуация в Сербии и Черногории, где оба субъекта заключили соглашение о процессе создания нового федеративного государства<sup>29</sup>, который на сегодняшний день продолжает быть процессом и пока свет в конце этого туннеля не виден.

В Хорватии работал специальный комитет по вопросам внутренней политики и

---

<sup>23</sup> Aliaj I. Armed Forces in Albania and Civil Society//Paper prepared for a Seminar «Legal framing of democratic control of armed forces and the security sector: norms and reality» organized by the Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces. May 4-5, 2001.

<sup>24</sup> Tanner F. Security Sector Reform: Lessons from BiH// unpublished paper presented at IISS/DCAF conference. April 23, 2001.

<sup>25</sup> Конституция Румынии, ст.117-118[Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.uznal.org/constitution.php?text=Romania&language=r>

<sup>26</sup> Cox M. State-building and Post-conflict Rehabilitation: The Lessons of Bosnia// 4th International Security Forum. November 15-17. 2000.

<sup>27</sup> Aliaj I. Armed Forces in Albania and Civil Society // Paper prepared for a Seminar «Legal framing of democratic control of armed forces and the security sector: norms and reality» organized by the Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces. May 4-5, 2001.

<sup>28</sup> Tanner F. Security Sector Reform: Lessons from BiH // unpublished paper presented at IISS/DCAF conference. April 23, 2001.

<sup>29</sup> Cox M. State-building and Post-conflict Rehabilitation: The Lessons of Bosnia // 4th International Security Forum. November 15-17. 2000. P. 8.



национальной безопасности в рамках хорватского парламента (состоящего из двух подкомитетов: обороны и внутренней политики) с определенными полномочиями в области обороны. Однако этот орган несравним по своим полномочиям с сильным парламентским контролем. Старшие чиновники МО или МВД нерегулярно отчитываются перед Комитетом. Он не издает директивы политики или руководящие принципы. Там нет дискуссий или парламентских расследований некоторых событий в оборонных институтах. Особенно важно, что нет процедуры, четко определяющей, как решения и рекомендации Комитета вступили в силу. Существует один рабочий орган на уровне правительства Хорватии – координационная группа по внутренней и внешней политике. Однако, в связи с её направленностью к другим областям жизни, в ней почти не обсуждаются вопросы правоохраны и обороны<sup>30</sup>.

В Македонии действовали два комитета с правом контролировать сектор безопасности: Комиссия для внутренней политики и обороны и Комиссия по надзору Департамента по безопасности и контрразведки и Агентства по разведке. Парламент Македонии также может сформировать специальную комиссию для расследования обвинений в сфере безопасности. В соответствии со статьей 76 конституции Македонии, такие органы могут быть созданы, «чтобы установить ответственность среди государственных чиновников». Но они не функционируют достаточно эффективно, они не получают регулярные отчеты МВД, Минобороны и Агентства по вопросам разведки. Их работа во многом зависит от отношения депутатов, которые склонны не выступать в качестве профессиональных критиков МВД, Минобороны и Агентства по разведке, т.к. эти органы могут возглавляться кем-нибудь из той же партии, к которой относятся и депутаты.

Вышеупомянутые пункты показывают, что во всех демократиях ЮВЕ принцип демократического контроля над сектором безопасности по-прежнему хрупок. В частности, появляются политические разногласия, из-за того, что в чрезвычайных ситуациях каждый из органов безопасности получает мандат на конкретные действия. Это вызывает серьезные политические разногласия, которые могут привести к политическому соперничеству между президентом, премьер-министром, министром обороны и парламентом. Гражданские и военные элиты в странах ЮВЕ согласны, что гражданские лидеры должны иметь последнее слово в том, чтобы использовать силу, но не согласны на то, что сами эти гражданские лидеры должны иметь решающий голос при принятии оперативных решений, касающихся использования силы.

Полицейские структуры стран ЮВЕ после изменений 1989 года так и не смогли полностью преодолеть наследие бывшего социалистического строя, сохранив милитаристский характер полицейских сил, поскольку их конечной целью долгие годы была защита и поддержание социалистического режима.

Еще одним источником общественного порядка является адекватная или неадекватная представительность этнических меньшинств и женщин в полицейских структурах стран ЮВЕ. На протяжении многих лет в полицию набирали и представителей национальных меньшинств и женщин, однако их количество в начале нового века по-прежнему не соответствует составу групп этнических меньшинств и женщин в общей численности населения той или иной страны. Например, в Сербии к середине 2002 года только 4,9 процента полицейских были представителями национальных и этнических меньшинств<sup>31</sup>.

Большую проблему накануне и в ходе реформ представляло стрелковое оружие, находившееся на руках у населения стран ЮВЕ. Поэтому при содействии структур ООН и НАТО в регионе была проведена большая работа по разоружению населения, и было собрано большое количество лёгкого стрелкового оружия. В Албании было изъято 188 тысяч единиц оружия; в Хорватии – 40.000; в 2001 году в Сербии-Черногории – 50.000; в 2001 году в Македонии – 3.300 единиц оружия было собрано и уничтожено. Всего же силами НАТО и ООН на июль 2002 года было изъято у населения стран ЮВЕ 23.387 единиц стрелкового оружия, 7,5 млн. патронов, 98.208 гранат, 25.908 мин, 22.401 кг взрывчатых веществ, 90.931 единица разнокалиберных минометов, гранат к ним и самодельных стрелковых вооружений.

<sup>30</sup> Radicevic T. Developing Defense Transparency in Croatia. In: Transparency in Defense Policy, Military Budgeting and Procurement / ed. Todor Tagarev, G.C.Marshall Association-Bulgaria. Sofia. 2002. P. 110-111.

<sup>31</sup> UNMIBH SRSG Report, 8 June 2002 [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.unmibh.org](http://www.unmibh.org)



Другим вопросы обеспечения проведения реформ стала демобилизация и реинтеграция бывших комбатантов. В БиГ демобилизация прошла в три этапа: сначала в качестве фазы срочной демобилизации в конце 1995/1996; второй этап в рамках промежуточной профессионализации в 1997/1998; а затем, в продолжение процессов репрофессионализации комбатантов в 1999/2000 годах. Как минимум 400.000 солдат в 1995, и 370.000 солдат в последующие пять лет были демобилизованы и переориентированы на мирный труд<sup>32</sup>. Подобные демобилизации прошли также в Македонии и Хорватии.

Закключение.

Современный взгляд на реформы в странах Юго-Восточной Европы показывает, что реформы первого поколения не были достаточными, и что второе поколение реформ должно быть связано с дальнейшей консолидацией демократического контроля над вооруженными силами; укреплением процедур прозрачности и подотчетности; широком участии гражданского общества; реформированием спецслужб; разоружением, демилитаризацией и реинтеграцией; поддержанием судебно-правовой реформы; борьбой с коррупцией и организованной преступностью в сфере безопасности. Реформы правоохранительного сектора без адекватных необходимых реформ в экономической и социально-бытовой сфере конкретного общества не могут иметь своих положительных последствий. В начальный период реформ социальные аспекты не привлекают внимания реформаторов, однако если они не включены в повестку дня реформы, то сами станут стимулами в росте преступности.

Только структурные изменения общества, которые определяют характер и работу полиции, а также изменения в традициях полиции при их взаимодействии с общественностью будут способствовать прогрессу на пути к демократической форме полицейской и вообще правоохранительной работы.

## **SOUTHEAST EUROPE: REFORM OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES ON THE BOUNDARY XX – XXI CENTURIES**

**A.K. KISELEV**

*North Caucasus social Institute,  
Stavropol*

**e-mail: akiselev2@yandex.ru**

The analysis of the initial phase of the reform of law enforcement agencies in the countries of South-Eastern Europe at the turn of the XX-XXI centuries, until 2002 inclusive is carried out. The idea of the study – to provide a broad, though not an exhaustive review of the first phase of the reform of the law enforcement sector in South-east Europe in order to better understand their nature and impact on the security situation in the region.

Keywords: police, security, Southeast Europe, the UN, NATO, democracy, reform, political elites, combatants, the separation of powers.

<sup>32</sup> King J. A. Dorn W. and Hodes M. An Unprecedented Experiment: Security Sector Reform in Bosnia and Herzegovina. Bonn, 2002. P. 20, 11.