Влияние международных моделей полицейской охраны общественного порядка в Латинской Америке: экспериментальные программы поддержания правопорядка с привлечением населения

Полицейская практика и научные исследования

Фрюлинг Х.

Рост преступности в Латинской Америке повлиял на многочисленные институционные изменения, начиная от усилий, направленных на реформирование процедуры уголовного правосудия, разработки моделей состязательного и устного судебного процесса, мобилизацию населения на обеспечение самозащиты и наконец на разработку экспериментальных программ полицейской охраны общественного порядка с привлечением населения. К проведению этих экспериментальных программ приступили в начале 1990-х годов в Копакабане, г. Рио-де Жанейро. Подобные программы стали осуществляться в других районах Латинской Америки. Эти опыты и усилия в этом направлении поддерживали международные организации и правительства других стран, заинтересованные в снижении преступности и насилия, в том числе высокого уровня насилия среди служащих полиции, а также в усилении ответственности полиции перед обществом. В данной статье рассматриваются результаты некоторых экспериментальных программ, их недостатки и их положительные стороны. Дается анализ трудностей, с которыми столкнулись при осуществлении программ полицейской охраны общественного порядка с участием населения в регионе, а также некоторых реалистических целей, которых удалось достичь, но что оказалось гораздо меньшим, чем было в начале запланировано.

Введение

В течение десятилетия с начала 1991 года были приложены все усилия по реформированию деятельности полиции в Латинской Америке. Одним из факторов, который послужил мотивом для этих усилий, было подписание соглашения о мире между правительством и представителями вооруженной оппозиции в Сальвадоре и Гватемале в 1991 и 1996 годах соответственно. В обоих случаях мирное соглашение предусматривало создание новой гражданской полиции вместо прежней полиции, которая действовала под покровительством военных. В проведении этих реформ принимали участие различные международные организации и они осуществлялись параллельно с институционными изменениями, которые повлияли на систему уголовного правосудия через посредство введения устного судебного разбирательства (процесса) и обвинительных процедурных систем (Stanley, 1999; смотрите также Neild, 2002).

В последующие годы инициативы по реформированию деятельности полиции распространились в других частях региона. На эти процессы повлияла модель полицейской охраны общественного порядка с привлечением населения, разработанная в Северной Америке и Европе в 1980-х годах, и получившая единодушную поддержку со стороны много сторонних институтов, как например Межамериканского банка развития, который рассматривал изменения как подходящий путь к более демократическому поддержанию правопорядка силами полиции (Frühling, 2004). Попытки осуществить программы полицейской охраны общественного порядка с участием населения нередко находили техническую или финансовую поддержку со стороны правительств, различных организаций и научно-исследовательских центров за пределами региона.

В настоящей статье анализируется начальный процесс реформирования деятельности полиции в Латинской Америке, а также причины того, почему поддержание правопорядка с привлечением населения было в фокусе внимания многих этих процессов. Результаты четырех экспериментальных программ поддержания правопорядка с привлечением населения в г. Сан-Паулу, Бразилия; г. Вила Нуева, Гватемала; г. Богота, Колумбия; и г. Белу-Оризонти, Бразилия – служат полезным примером для дискуссии по вопросу о трудностях, с которыми сталкиваются при введении этой иностранной модели в контексте Латинской Америки, а также о положительных результатах, которые могут быть получены посредством осуществления программы поддержания правопорядка с привлечением населения.

Начало реформирования деятельности полиции

На проявление инициатив в области реформирования деятельности полиции, о чем говорится в этой статье, повлияли три фактора, которые влияют на их характеристику и содержание. Первым из этих факторов является процесс демократизации, который происходил в течение 1980-х и 1990-х годов во многих странах данного региона. Этот процесс обратил внимание на несовместимость (несоответствие) между нормами демократии и правами человека и действиями полиции Латинской Америки. Во-вторых, значительный рост преступности почти во всех странах Латинской Америки сопровождался очевидным наличием вопроса о преступности как неотложной проблемы, которую необходимо решать с помощью органов государственной власти. Это настроение граждан, о котором удалось узнать в результате различных опросов общественного мнения, привело к попыткам преобразовать полицию, деятельность которой считали неэффективной, а самих служащих полиции – коррумпированными. Последним фактором, повлиявшим на реформирование деятельности полиции, было положение с государственной реформой, широко распространенное в последнее время в Латинской Америке, как и во всем мире. Для этих реформ характерно резкое снижение государственного аппарата, приватизация некоторых функций правительственного аппарата, децентрализация других функций местных и региональных органов власти и поиски механизмов подотчетности с целью обеспечения эффективности государственных учреждений (Bresser Pereira, 1999). В свете этих изменений все в большей и большей степени становятся очевидными недостатки национальных правоохранительных органов.

Влияние демократизации в Латинской Америке

Создание новых демократических государств в Латинской Америке в течение 1980-х и 1990-х годов позволило выступить с критикой в адрес злоупотреблений со стороны полиции, которые были распространены во время предыдущих авторитарных режимов. Например, анализ применения насилия гражданской полицией, основанный на обвинениях, представленных в Департамент внутренних дел гражданской полиции г. Бахиа (Бразилия), дал тревожные результаты: из общего числа 1140 жалоб о применении насилия этой полицией в течение 1993-97 гг. в 12% жалоб содержались заявления о применении пыток, в 15,61% говорилось об избиении граждан, в 6,84% говорилось об угрозах смерти и в 2,8% - об убийстве, в общей сложности 40% жалоб за этот период были связаны с применением насилия. Подавляющее большинство этих жалоб были списаны (сданы в архив) и по ним не было принято никаких мер, или не были даны рекомендации о принятии административных санкций (Lemos Nelson, 2001). Эта ситуация не только указывает на серьезность нарушений, предположительно совершенных полицией, но также отражает отсутствие внутреннего административного контроля за поведением служащих полиции.

Подобная картина наблюдалась и в г. Сан-Паулу и средства массовой информации тщательно скрывали информацию об инцидентах жестокого обращения полиции с гражданами в этом бразильском штате. В 1991 году военной полицией было убито 1056 граждан, а в 1992 году эта цифра возросла до 1421 человек. Однако, в 1995 году полицией было убито 592 человека, в 1996 году – 368 человек и в 1997 году – 405 человек. Частично это уменьшение числа убитых, возможно, явилось результатом критики деятельности полиции.

В феврале 1993 года в г. Богота, Колумбия был предан гласности ряд серьезных преступлений, совершенных полицией. В результате низкого уровня доверия к полиции было решено приступить к осуществлению реформы, чтобы восстановить репутацию полиции, которую считали коррумпированной, неэффективной и занимающейся торговлей наркотиками.

Согласно резолюции тогдашнего министра обороны Пардо Руеда процесс начался в том же году: двум комиссиям поручили оценить обстановку и разработать ряд предложений с целью реформирования деятельности полиции. С помощью усилий этих двух комиссий был принят Закон 62 от 1993 года. Реформы начались с назначения генерал-майора Серрано начальником Национальной полиции Колумбии в 1994 году. Конгресс дал генерал-майору особое право увольнять служащих полиции по обоснованному обвинению в вовлеченности в коррупцию. Было уволено 7000 служащих полиции. В отличие от других процессов "проведения чистки рядов" эта инициатива воспринималась как заслуживающая доверия и она коснулась всех уровней, не только низших чинов.

Злоупотребления можно было отчасти объяснить институционным насилием, получившим широкое распространение в обществе, даже если это насилие является незаконным. Культурное признание (принятие) насилия, по-видимому, даже сильнее в те времена, когда гражданские гарантии были временно приостановлены (Lemos-Nelson, 2001). В то же самое время системы внутреннего и внешнего контроля за поведением служащих полиции не отвечают требованиям, даже если есть желание исправить незаконные действия (Palmieri, Martinez, Sorro, Thomas, 2001).

Рост преступности в Латинской Америке

Вторым фактором, влияющим на инициативы, направленные на реформирование деятельности полиции в Латинской Америке, является рост преступности, который в последние годы наблюдается во всем регионе. По утверждению Панамериканской организации здравоохранения в 1998 году процент убийств в Колумбии составил 54 тяжких убийств на 100000 человек населения, в Венесуэле – 20 (в 2000 году эта цифра возросла до 33), в Эквадоре – 15.1, в Бразилии – 26 и в Мексике – 15.7. Кроме того, некоторые города в этих странах имеют гораздо более высокий процент убийств, чем средний процент убийств, характерный для их страны. Например, процент убийств в г. Кали, Колумбия, составляет 94 на 100000 жителей, а в г. Каракас, Венесуэла, процент составляет 71 на 100000 жителей. Что касается других преступлений, то даже в странах с низким процентом убийств отмечается высокий процент виктимизации в результате совершения других преступлений. Например, последний сравнительный анализ среди нескольких стран показал, что Чили имеет высокий процент виктимизации в результате совершения роббери (ограблений) (смотрите Обзор виктимизации в городских районах, 2003).

Этот рост преступности привел к усилению недоверия к полиции и довольно широко распространенному ощущению небезопасности. По утверждению Даммерта и Малоне недоверие к полиции явилось одним из главных факторов распространенного ощущения небезопасности среди граждан общества (Dammert & Malone, 2002). В связи с ростом уровня преступности на общественное обсуждение был вынесен вопрос о необходимости улучшения подготовки служащих полиции и повышения их ответственности, а также о необходимости изменения стратегии правоохранительных органов. В то время как одни подчеркивали необходимость расширения функций полиции и прав по осуществлению контроля, другие предлагали продумать способы привлечения граждан общества к участию в деятельности полиции, что способствовало бы повышению подотчетности (ответственности) правоохранительных органов перед обществом, что касается эффективности их деятельности.

Кроме того, прогрессивное применение программ поддержания правопорядка с привлечением населения также соответствовало принципам процесса осуществления государственной реформы в Латинской Америке. Иначе говоря, экономические и политические факторы привели к изменениям в управлении государством, что сделает правительство более ответственным (подотчетным) и приблизит государственные службы к гражданам. Процесс реформирования подчеркнул децентрализацию функций по отношению к органам местной власти и усилил гибкость принципов государственного управления. Применительно к полиции эти изменения нашли отражение в поддержании правопорядка с привлечением населения.

Децентрализация и государственная реформа

В течение 1980-х и 1990-х годов в Латинской Америке возрос интерес к государственной реформе. В значительной степени эти реформы стимулировал экономический кризис, который побудил к сокращению государственного аппарата, эффективной подотчетности государственных учреждений гражданам (населению) и уменьшению размера учреждений, обеспечивающих эти службы (Bresser Pereira, 1999).

В некоторых случаях этот процесс подстегивали политические факторы. Децентрализация в Венесуэле частично произошла в результате недоверия политическим партиям, которые поочередно захватывали власть. Эта ситуация привела к созданию комиссии по проведению государственной реформы и к проведению муниципальных и государственных выборов в 1989 году. В Чили при военном режиме управление общественным образованием и начальным обучением было передано муниципалитетам, которые расширили функции, увеличили бюджет и повысили значимость местных органов власти. После возвращения демократии в 1992 году возобновились выборы и новые мэры стали значительными политическими фигурами.

Децентрализация и государственная реформа также оказали влияние на полицию. В результате децентрализации некоторые местные и региональные власти проявили интерес к разработке программ по обеспечению безопасности граждан, которые могли бы конкурировать с программами, разработанными центральным правительством. Например, в Чили мэр Лас-Кондес приступил к осуществлению превентивного патрулирования, используя муниципальных патрульных и автотранспортные средства, что в некоторой степени явилось альтернативой полиции (Sandorac, 2001). Муниципальная полиция была создана в городах Бразилии, Эквадора и Гватемалы. Эти инициативы содействовали тому, что правоохранительные органы стали уделять больше внимания местным чиновникам и местным проблемам, что нередко способствовало финансированию полиции.

В то же самое время государственные реформы были основаны на новой концепции общественного администрирования (управления). Государственные учреждения все больше фокусировали внимание на предоставлении услуг потребителям с учетом спроса и потребностей граждан, оценке качества служб (услуг) и на приобщении и участии потребителей / граждан в формулировании, претворении в жизнь и оценке действий государственных институтов (Mesquita Neto, 2004). Процессы административной децентрализации и приватизации ввели новых действующих лиц в области обеспечения безопасности граждан, что в сочетании с возросшими требованиями более демократического поддержания правопорядка силами полиции, привели к осуществлению программ полицейской охраны общественного порядка с привлечением населения или к другим инициативам, которые были менее систематическими, но которые были направлены на улучшение взаимоотношений с гражданами общества.

Поддержание правопорядка силами полиции с привлечением населения в Латинской Америке

Североамериканская модель поддержания правопорядка с привлечением населения, которая привлекла главное внимание во время обсуждения вопроса о полицейской охране общественного порядка в последние годы, имеет несколько существенно важных элементов: акцентирование внимания на превентивном поддержании правопорядка с фокусированием внимания на соседних районах (кварталах); установление тесных отношений с гражданами общества и консультирование с гражданами для того, чтобы гарантировать, что полиция приняла во внимание проблемы, волнующие население (Sherman, 1995); акцентирование внимания на решение конкретных проблем обеспечения безопасности, касающихся граждан общества, и проблем предупреждения преступности, а не просто реагирования на вызовы с целью оказания помощи; акцентирование внимания на полицейской охране общественного порядка, связанной с личными страхами и опасениями граждан, пересмотрев свою позицию и первоочередные задачи и признав, что общество – каким бы термином его не называли – играет главную роль в решении проблем, касающихся районов (кварталов); и, наконец, признание того, что полиция должна децентрализироваться для того, чтобы отвечать требованиям этой стратегии (Rosenbaum, 1998). В этой модели общество играет основную роль не точки с точки зрения предупреждения преступности, но также с точки зрения усиления механизма, посредством которого полиция отвечает за свои действия. Модель полицейской охраны общественного порядка с привлечением населения основана на том, что полиция постоянно консультируется с гражданами общества или с общественностью с целью выполнения трех главных функций: это дает возможность полиции узнать о местных интересах и потребностях; это дает возможность полиции провести разъяснительно-воспитательную работу среди граждан относительно того, как они должны вести себя с целью предупреждения преступности; и это открывает простор для граждан – для выражения их жалоб, а также для обеспечения общественного механизма для немедленной оценки деятельности полиции (Bayley, 1994). В противоположность этому в настоящее время процессы реформирования деятельности полиции в Латинской Америке весьма разнообразны. Некоторые модели предусматривают более широкое привлечение общественности к деятельности полиции, но они не называются программами "поддержания правопорядка с привлечением населения"; по-видимому, это объясняется тем, что организации, вовлеченные в этот процесс, не согласны с предпосылками, подразумеваемыми в этой модели. С другой стороны, есть программы поддержания правопорядка с привлечением населения, которые пытаются полностью трансформировать деятельность полиции. Полицейские организации с более высоким уровнем профессионализма, вероятно, более склонны к осуществлению программ поддержания правопорядка с привлечением населения. Но хотя правоохранительные органы в Латинской Америке будут подвергаться огромным изменениям, сопротивление этой трансформации будет гораздо большим, чем в более развитых странах.

Хотя североамериканская модель поддержания правопорядка с привлечением населения акцентирует внимание на роли и ответственности полицейских на улице и дает возможность полицейским приобретать знания и необходимые навыки в процессе обучения, полиция как организация очень сопротивляется изменениям в любом контексте (ситуации), и эти изменения в организационном отношении особенно трудно протекают в тех странах Латинской Америки, где служащие полиции не имеют хорошей подготовки, где им мало платят, где отсутствует мотивация и где существуют серьезные проблемы с управлением.

Первый официально оцененный опыт в этом плане в Латинской Америке имел место в Копакабане, г. Рио-де-Жанейро в 1994 году. Хотя эта инициатива была недолговечной, за ней последовали другие подобные программы во многих других городах Бразилии (Muniz, Larvie, Musumeci, Freire, 1997). При осуществлении этого и других последующих экспериментов столкнулись с подобными трудностями.

Во-первых, требование борьбы с преступностью и параллельное требование решительного снижения числа вопиющих злоупотреблений со стороны полиции было воспринято как нечто противоречащее значительным количеством граждан, участвующих в опросе общественного мнения, что послужило причиной прекращения многих инициатив в области реформирования деятельности полиции (Frühling, 2001). Во-вторых, рост преступности и ощущения страха со стороны граждан заставили полицию прервать осуществление программ, требующих длительных усилий. И, наконец, при осуществлении институционной модернизации полиции пришлось столкнуться с большими трудностями, учитывая большое количество задействованных служащих полиции, серьезные финансовые затруднения и строго контролируемую централизованную администрацию (управление). Например, Национальная полиция Перу состояла примерно из 100000 служащих, но в отчете специальной комиссии от 2002 года для реорганизации Национальной полиции административных единиц Перу говорилось: "полиция не является ни политическим, ни бюджетным приоритетом в 1990-х годах. По этой причине инфраструктура, связанная с обеспечением безопасности граждан и общественного порядка, значительно ухудшилась…"

Следующие четыре примера программ поддержания правопорядка с привлечением населения позволили сделать полезные выводы о планировании и осуществлении подобных проектов, об их влиянии на организацию в целом. Эти программы были выбраны с учетом продолжительности их действия и довольно большого объема наличной информации об этих программах, что послужило основанием для оценки этого опыта (Frühling, 2004).

В течение 1980-х годов в г. Сан-Паулу наряду с другими городами Бразилии наблюдался резкий рост преступности. По утверждению сотрудников министерства здравоохранения страны количество убийств и других смертных случаев в результате преднамеренного причинения вреда возросло с 3452 в 1980 году до 12350 в 1996 году, в результате процент тяжких убийств составил 36.20 на 100000 жителей (Mesquita Neto, 2004). Правоохранительные органы не смогли должным образом отреагировать на эту ситуацию и общество проявило высокий уровень недоверия к полиции.

В 1997 году начальник военной полиции, ответственный за обеспечение безопасности и за предупреждение преступности официально одобрил программу поддержания правопорядка с привлечением населения в качестве оперативной стратегии и философии. Осуществление программы поддержания правопорядка с привлечением населения включало создание консультативной комиссии. Что касается г. Сан-Паулу; то консультативная комиссия по вопросам осуществления программы поддержания правопорядка с привлечением населения главным образом несет ответственность за изучение и анализ осуществления программы. Эта комиссия не имеет твердо установленного числа членов; в августе 1998 года консультативная комиссия включала представителей неправительственных организаций по правам человека, Общественных советов, Государственной федерации по промышленным вопросам, Советов по вопросам бизнеса, Ассоциации обвинителей г. Сан-Паулу и Латиноамериканского института ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями и других организаций.

Члены комиссии обсудили проблемы обеспечения безопасности населения и определили первоочередные задачи и способы их решения, что привело к определению задач и целей полиции, включая инкорпорацию демократических ценностей и уважение прав человека, что прежде никогда не являлось частью доктрины военной полиции. Были сформулированы следующие задачи: одобрить модель поддержания правопорядка силами полиции с привлечением населения в качестве организационной стратегии военной полиции; повысить качество подготовки и обучения полицейских; повысить качество системы набора полицейских и их продвижения по службе; объединить полицию в единое целое с другими государственными учреждениями и повысить общественный статус и права полицейских (Mesquita Neto, 2004). Первоначально военная полиция выбрала 41 зону региона для осуществления проекта, которые включали патрульную полицию, дорожную полицию, железнодорожную полицию, лесных объездчиков и пожарных. Командиры рот (ответственные за полицейские подразделения, состоящие от 100 до 300 полицейских) выбирали районы, в которых по их мнению можно осуществлять проект. За период с декабря 1997 по июль 2001 года программа поддержания правопорядка с привлечением населения осуществлялась в 199 из 386 полицейских компаний военной полиции штата; что составило около 50% всех компаний (Mesquita Neto, 2004). С сентября 1997 по май 2000 года было создано 239 центров по проведению программ поддержания правопорядка с привлечением населения и около 16000 служащих полиции успешно завершили специализированные курсы обучения по этому предмету (Kahn, 2003). Консультативная комиссия, занимающаяся вопросами осуществления программ поддержания правопорядка с привлечением населения, вместе с полицией оценивали проблемы, возникающие в процессе осуществления этой модели. Хотя осуществление программы поддержания правопорядка с привлечением населения было довольно успешным, взаимоотношения между представителями гражданского общества и полицией были не простыми (Mesquita Neto, 2004). На этих заседаниях полиция обсуждала проблемы, но строгие последующие меры редко давали желаемые результаты.

Экспериментальный проект в Вилла Нуева, Гватемала

Программа поддержания правопорядка с привлечением населения в Вилла Нуева, Гватемале была разработана как часть международного проекта, предпринятого Межамериканским Институтом по правам человека (IIHR). IIHR проект "Обеспечение безопасности граждан в Центральной Америке", осуществляемый в г. Белиз, Коста-Рике, Сальвадоре; Гватемале, Гондурасе и Никарагуа, подтолкнул полицию к проведению программы поддержания правопорядка с привлечением населения с целью улучшения взаимоотношений между полицией и гражданами общества.

Вилла Нуева – это город, имеющий самоуправление, в котором проживает 192000 жителей. Он расположен в департаменте (административная область, округ) Гватемалы, центральная провинция Гватемалы также является местом расположения столицы страны. Вилла Нуева как место проведения экспериментальной программы был выбран правительственными чиновниками, а не полицией. Программа в целом не привела к организационным изменениям в полиции. Как и многие другие экспериментальные программы эта программа нашла широкую международную поддержку. Проект был сфокусирован на национальной гражданской полиции, созданной после подписания мирного соглашения между правительством и партизанами. Хотя прежние службы безопасности были заменены этой новой полицией, состав и подготовка полиции далеко не отвечали требованиям граждан (Chinchilla, 2004). Осуществление программы в Вилла Нуева началась с ряда подготовительных действий, которые включали оценку, основанную на сборе статистических данных и анализе статистики преступности в зоне и других важных характерных особенностей района, а также результатов первого опроса общественного мнения о виктимизации. После этой первой стадии последовало создание Муниципального совета по вопросам обеспечения безопасности граждан (MCSC), куда вошли представители всех учреждений, заинтересованных в этом вопросе. В задачу MCSC входило согласование различных видов деятельности по предупреждению и борьбе с преступностью, позднее эти функции будет выполнять муниципалитет Вилла Нуева. Полиция должна была акцентировать внимание на патрулировании районов, в которых было зарегистрировано наибольшее число преступлений, особенно связанных с незаконной торговлей спиртными напитками около школ и парков. Также были проведены заседания со служащими полиции, судьями, государственными обвинителями и государственными защитниками для того, чтобы повысить эффективность координированных действий между этими учреждениями. Общественные деятели, преподаватели и представители Национальной гражданской полиции встречались с членами молодежных преступных группировок с целью содействия их реинтеграции в общество.

Программы поддержания правопорядка силами полиции с привлечением населения в г. Богота, округ Колумбия: процесс осуществления реформы

В отличие от осуществления проекта в Вилла Нуева, в Боготе решение об осуществлении программы поддержания правопорядка с привлечением населения было принято самими служащими полиции, хотя принятая модель и программа подготовки полицейских для участия в этой программе имели определенные международные компоненты.

В начале 1990-х годов полиция Колумбии была подвергнута резкой критике за отсутствие эффективности, случаи коррупции среди ее служащих и участии полиции в убийстве правонарушителей, проституток и психически больных в нескольких городах страны. В ответ на эту критику в 1993 году начался процесс реформы. Первая стадия этого двухэтапного процесса укрепила гражданский характер полиции, хотя она по-прежнему находилась под начальством министерства обороны. Во-вторых, процесс "внутренней чистки" осуществлялся самой полицией и он включал служащих полиции всех рангов.

Трансформация внутренней культуры полиции частично оценивалась посредством ряда исследований. Результаты одного из таких исследований, проведенных в г. Богота в 1996 году с целью изучения вопроса "ожидания граждан общества от полиции", свидетельствовали о том, что программа поддержания правопорядка с привлечением населения могла (отвечать) соответствовать пожеланиям граждан. В 1998 году начальник департамента полиции г. Богота принял решение о претворении в жизнь модели поддержания правопорядка с привлечением населения, охарактеризовав инициативу департамента как самое важное начинание в этом направлении. В свою очередь федеральная власть (правительство) одобрила эту модель в качестве основной политики содействия обеспечению безопасности граждан, осуществляемой полицией страны. Первоначальным проявлением этой инициативы явилось создание курсов обучения для служащих полиции в области обеспечения безопасности граждан. На этих курсах местных начальников полиции обучали обеспечению безопасности граждан совместно с местными силами безопасности (Local Security Fronts), которые составляли сеть районной поддержки и которые сотрудничали с полицией. Организованные по районным кварталам или секторам члены местных сил безопасности осуществляют неофициальное патрулирование и оказывают помощь их соседям в случае подозрительных действий. Для этой цели соседи обмениваются телефонными номерами и устанавливают районные сигнальные устройства (Llorente, 2004). В городе Богота действуют около 5400 подобных отрядов (групп), которые отвечают за 13% жилых кварталов города.

Для претворения в жизнь модели поддержания правопорядка с привлечением населения было отобрано 1000 полицейских на основе характеристик, согласно которым они годились для осуществления программы, все они прошли соответствующую подготовку. Они образовали специальное отделение боготской полиции, включающее полицейских, осуществляющих незапланированное патрулирование, а также полицейских, непосредственно участвующих в поддержании правопорядка с привлечением населения, которые прикреплены к специальным постоянным районам патрулирования.

Белу-Оризонти, Бразилия: "Результаты ориентированной полицейской охраны общественного порядка" (Result Oriented Policing)

Что касается Белу-Оризонти, то у настоящей программы был непосредственный предшественник в виде предыдущего проекта, осуществляемого в некоторых районах города в 1993 году. По последним оценкам этот эксперимент окончился неудачей в результате отсутствия соответствующей подготовки полиции и вследствие того, что, по мнению общественности, эта программа явилась попыткой полиции выколотить деньги у общества для реализации своих собственных проектов (Souza, 1999). В 1999 году руководство военной полиции приступило к проведению более обширной программы, известной под названием "поддержание правопорядка силами полиции, ориентированного на результат", которая была основана на развертывании полиции по географическим районам с учетом информации о местной преступной деятельности. Другим важным элементом этой программы было создание Советов общественной безопасности, которые сотрудничали с полицией в планировании стратегии по предупреждению преступности с учетом потребностей в безопасности каждого района (Beato, 2004).

Толчком к осуществлению этой программы послужила инициатива военной полиции. Федеральный университет Минас Гераис оказывал ей поддержку в создании курсов обучения для членов Общественных советов и служащих полиции. Основной задачей Советов является разработка программ по предупреждению преступности с участием населения. Для каждой из 25 полицейских компаний имеется один Совет. В состав Совета входят руководители компании, представители из офиса мэра и члены других ассоциаций и учреждений. В задачи Советов входит: обеспечить подготовку полиции в области поддержания правопорядка с привлечением населения и решения проблем; способствовать увеличению членства; содействовать осуществлению программ, которые поощряют самозащиту (самооборону); и собирать информацию, касающуюся обслуживания полицией граждан общества (Beato, 2004).

В результате создания этих Общественных советов имелись некоторые примеры совместных усилий с полицией в разрешении неотложных проблем общественной безопасности. Однако, в районах с более высоким уровнем насильственных преступлений эти общественные институты гораздо менее активны (Beato, 2004).

Трудности, с которыми сталкиваются при осуществлении институционных изменений внутри полиции

При осуществлении программ поддержания правопорядка с привлечением населения в Латинской Америке сталкиваются с серьезными внутренними и внешними проблемами. В результате влияние этих программ можно оценить не только с точки зрения их способности снизить боязнь преступлений и уровня виктимизации, но также с точки зрения их способности вызвать большие изменения внутри самой полиции.

Среди других трудностей при осуществлении вышеупомянутых программ сталкиваются с проблемами, связанными с недостаточным количеством людей, с опасением радикальных институционных преобразований со стороны полицейского руководства и с характерными особенностями доминирующей полицейской субкультуры, при которой осуществляются эти программы.

Для проведения программ поддержания правопорядка с привлечением населения требуется довольно большое количество полицейских для поддержания взаимоотношений с соседними районами, для обхода района патрулирования или для патрулирования пешим ходом и для проведения регулярных встреч с гражданами общества. Редко имеется достаточное количество персонала для выполнения вышеперечисленных функций. Например, экспериментальная программа в Вилла Нуева не ставила своей целью оказать непосредственное воздействие на деятельность полиции в целом и по этой причине изменения имели место на местном уровне. В начале осуществления программы в распоряжение Вилла Нуева было выделено только 117 полицейских, совсем недостаточное количество для проведения программы (Chinchilla, 2004). В дальнейшем была выделена дополнительная группа полицейских из 80 человек, которые раньше служили в национальной полиции. Несмотря на это, количество служащих полиции продолжало оставаться низким и когда Межамериканский институт по правам человека закончил участие в осуществлении проекта, количество полицейских вернулось почти к тому же самому уровню, каким он был до того, как приступили к осуществлению экспериментальной программы. Ограниченное количество полицейских и общая нестабильность с резервом личного состава привели в двенадцатичасовому рабочему дню, что в сочетании с требованием более интенсивного патрулирования и патрулирования пешим ходом вызвало многочисленные жалобы со стороны полицейских (Chinchilla, 2004).

В то же самое время, несмотря на изменения, произошедшие благодаря проекту, со служащими полиции низшего ранга продолжали обращаться суровым авторитарным образом, следуя полицейской традиции.

Для осуществления программы поддержания правопорядка в г. Богота было выделено только 6% служащих департамента полиции, что было эквивалентно 15% всего личного состава правоохранительных органов, задействованного в превентивном патрулировании. Понятно, что основной акцент по-прежнему делали на борьбу с преступностью и незапланированное превентивное патрулирование.

Как и в Вилла Нуева, программой поддержания правопорядка с привлечением населения охвачен большой городской район, но процент полицейских на количество жителей недостаточный. Хотя в ведении полиции находится ряд районов, в которых проживает около трех миллионов человек или 42% всего населения г. Богота, незначительное количество полицейских, выделенных для осуществления проекта, привело к тому, что только 13% домов и 16% фирм (коммерческих предприятий) сообщили о том, что в их районе осуществлялась программа поддержания правопорядка с привлечением населения (Liorente, 2004).

В г. Сан-Паулу человеческие и денежные ресурсы оказались недостаточными. В течение 1998 и 1999 годов полиция вложила очень незначительную сумму на осуществление программ поддержания правопорядка с привлечением населения. В это время служащие военной полиции не участвовали в осуществлении подобных программ на уровне штата или на местном уровне. В результате служащим полиции приходилось присутствовать на встречах с жителями районов (кварталов) или общаться с членами местного общества в их личное время. Обычно эти встречи проходили в нерабочее время (Mesquita Neto, 2004). Только в 2000 году военная полиция создала департамент по проблемам поддержания правопорядка с привлечением населения и прав человека. Основная задача этого департамента состоит в планировании и координировании деятельности по осуществлению программы поддержания правопорядка с привлечением населения и значительная часть бюджета департамента ассигнуется для подготовки полицейских и руководителей районов (кварталов).

Помимо вышеупомянутых проблем при осуществлении программ поддержания правопорядка с привлечением населения в Латинской Америке также сталкиваются с трудностями, связанными с обеспечением непрерывности наличия персонала, закрепленного за отдельными районами. Постоянное перемещение полицейских является обычным делом. Это происходит в результате необходимости наличия дополнительных полицейских в кризисных ситуациях в других районах, процессов продвижения по службе и передислокации, или просьб о переводе со стороны самих служащих полиции.

Третьим важным пунктом, вызывающим беспокойство, является существование полицейской субкультуры, которая сомневается, что программы поддержания правопорядка с привлечением населения действительно могут повлиять на преступность. В результате полностью не применяются все принципы поддержания правопорядка с привлечением населения. Этот вид сопротивления (противодействия) имеет место при осуществлении подобных программ в другом месте, и не удивительно, что такое упорство при отстаивании вышеупомянутого мнения проявляется даже сильнее в крайне иерархических и централизованных учреждениях (организациях), функционирующих в обществах со слабыми демократическими убеждениями. В такой обстановке общепринятым мнением является то, что строгое применение закона должно быть достаточным для борьбы с преступностью.

Например, согласно данным, полученным в результате исследования с целью изучения мнения по данному вопросу 1200 полицейских в г. Белу-Оризонти, проведенного по инициативе Центра научных исследований и общественной безопасности (CRISP) в федеральном университете Universidad Federal de Minas Gerais, 46.1% полицейских, участвовавших в исследовании, считали, что к числу наиболее важных мер борьбы с преступностью можно отнести увеличение материальных и человеческих ресурсов в полиции и повышение зарплаты служащим полиции. Кроме того, 58.7% процентов полицейских, участвовавших в исследовании, полностью или частично согласны с заявлением: "Только другая полиция может по-настоящему оценить работу полиции". Безусловно, это ставит под сомнение вопрос об ответственности полиции перед обществом, именно эту мысль отстаивают программы поддержания правопорядка с привлечением населения. Также следует отметить, что 44.7% полицейских, принимавших участие в исследовании, придерживались мнения, что организации, защищающие права человека, являются самым большим препятствием для понимания гражданами общества полицейской работы (Beato, 2004).

Исследование с целью изучения деятельности военной полиции в г. Сан-Паулу, проведенное Латиноамериканским институтом по предупреждению преступности (ООН), в общем показало позитивное мнение о программе поддержания правопорядка с привлечением населения. Однако, когда полицейских спросили, является ли поддержание правопорядка с привлечением населения более эффективным в борьбе с преступностью, утвердительный ответ дали только 21.4% полицейских, участвовавших в осуществлении программы. Еще большее беспокойство вызывает тот факт, что 66.3% опрошенных полицейских, принимавших участие в программе, считали, что поддержание правопорядка с привлечением населения является тактикой улучшения взаимоотношений между полицией и гражданами общества и повышения репутации полиции.

И, наконец, другим серьезным препятствием для успешного осуществления программ поддержания правопорядка с привлечением населения является тот факт, что полицейские низшего ранга не разделяют общего мнения о пользе этих программ и что у них нет соответствующей подготовки, чтобы справиться с трудностями, с которыми они сталкиваются в работе. Что касается г. Белу-Оризонти, то старшие по званию офицеры полиции хорошо подготовлены к требованиям или необходимым условиям осуществления программы поддержания правопорядка с привлечением населения, но полицейские, работающие на улице, имеют небольшое представление об этих программах. Оценки этой программы показывают значительную разницу между старшими по званию офицерами и их подчиненными относительно их знаний о программе поддержания правопорядка с привлечением населения и особенно о роли Общественных советов (Beato, 2004).

Результаты исследования, проведенного по инициативе Латиноамериканского института по предупреждению преступности (ООН), показывают, что старшие офицеры полиции и сержанты военной полиции г. Сан-Паулу одобряют мысль о поддержании правопорядка с привлечением населения, но капралы и отдельные рядовые служащие полиции оказывают противодействие проведению подобных программ. Таким образом, хотя 36.2% старших по званию офицеров полиции заявили, что поддержание правопорядка с привлечением населения является более эффективным в борьбе с преступностью, только 17,8% их подчиненных согласились с этим заявлением. В то же самое время 66,6% полицейских низшего ранга считают, что поддержание правопорядка с привлечением населения является тактическим приемом, направленным на улучшение взаимоотношений между полицией и обществом с целью повышения репутации полиции. Это мнение разделяет только 43,5% полицейских более высокого ранга.

Взаимоотношения между полицией и обществом

Программы поддержания правопорядка с привлечением населения, о чем говорится в данной статье, показывают, что в Латинской Америке участие граждан в деятельности полиции не входит в число первоочередных задач полиции и что граждане плохо подготовлены к взаимодействию с полицией в решении касающихся их проблем безопасности.

В этом отношении есть три возможных модели для установления взаимосвязи между полицией и гражданами. Первая придает особое значение существованию центральной комиссии, которая принимает участие в обеспечении безопасности в данном районе. Членами таких комиссий являются представители разных секторов, обычно правительственных учреждений и неправительственных организаций, а также представители самой полиции. Такие комиссии дают возможность для дискуссий и размышления и лишь редко разрешают принимать обязывающие решения. В случае смешанной модели районные комиссии могут дополнить центральную комиссию. Третья возможность заключается в том, что взаимоотношения между полицией и обществом являются полностью децентрализованными и сама полиция способствует созданию комитетов по предупреждению преступности в юрисдикциях, соответствующих определенным полицейским участкам.

Эксперимент в Вилла Нуева является примером первой модели. В начале проекта Муниципальный совет по проблемам обеспечения безопасности граждан был создан с представителями всех институтов (учреждений) и агентств, заинтересованных в этом вопросе. Задача Совета состояла в координировании деятельности по борьбе и предупреждению преступности. Совет создал Исполнительный комитет, ответственный за проведение мероприятий, согласованных с Советом. Члены Комитета встречались, по меньшей мере, раз в неделю до конца 2000 года. Оставшееся время члены комитета посвящали различным видам деятельности, предусмотренной в плане. Исполнительный комитет способствовал укреплению сотрудничества между полицией, правительственными учреждениями и частным бизнесом (Chinchilla, 2004).

В г. Сан-Паулу была введена смешанная модель; к осуществлению программы здесь приступили с создания центральной комиссии, названной Консультативной комиссией по проблемам поддержания правопорядка с привлечением населения, созданной полицией. Члены комиссии играют только совещательную роль, но их мнение зафиксировано в официальных документах о претворении в жизнь новой стратегии. Эта консультация на уровне штата была дополнена на местном уровне многочисленными советами общественной безопасности, которые организуют мероприятия в сотрудничестве с полицией.

Для поддержки военной полиции была мобилизована сеть местных организаций. Одним из самых ощутимых выражений этой поддержки является пожертвование денег на нужды полиции, а также работа волонтеров в небольших районных полицейских участках. Граждане общества также организуют районные группы по обеспечению безопасности граждан, с помощью которых они сотрудничают, распространяя информацию о подозрительных лицах в их секторах. Подготовка граждан, которые участвуют в работе местных комитетов, является существенно важным моментом для того, чтобы участвующие в подобных программах граждане не жаловались на то, "что полиция ничего не предпринимает для эффективного сотрудничества при разработке мер для разрешения существующих проблем безопасности в Боготе. Национальная полиция сотрудничает с местными отрядами безопасности (Local Security Fronts) и с преподавателями курсов по вопросам обеспечения безопасности граждан. Местные отряды безопасности объединяют жителей данного конкретного района для того, чтобы они вместе сотрудничали и оказывали помощь полиции. Руководителями являются волонтеры, которые устанавливают телефонную связь и налаживают другие виды сотрудничества между жителями для того, чтобы они могли помогать друг другу в случае чрезвычайных обстоятельств. Преподаватели курсов по обеспечению безопасности граждан проводят подготовку лиц, содействующих поддержанию правопорядка и общественного спокойствия. На этих курсах им объясняют нормы действующего уголовного кодекса, принципы организации и функции полиции и какие действия могут предпринять граждане с целью предупреждения преступности.

Одним из некоторых видов оценки степени эффективности функционирования Общественных советов было исследование, проведенное Центром по изучению вопроса общественной безопасности (CRISP) в федеральном университете Minas Gerais. Переменные величины, используемые при анализе этой оценки, классифицировались как несуществующие, низкие, средние и высокие. Согласно этой оценке деятельность большинства Советов, функционирующих в течение года после их создания, характеризовалась как на среднем уровне, а нескольких как очень хорошо. Уровень членства в большинстве Советов оценивался как низкий и средний, несмотря на усилия, предпринятые для того, чтобы привлечь новых членов. Уровень членства ниже в тех районах, где отмечался более высокий уровень насильственных преступлений и в тех районах, где выше неоднородность социальных классов. Способность большинства Советов контролировать работу полиции получила низкую оценку. Участие в заседаниях было оценено как низкое или среднее, но, по крайней мере, отмечается какая-то деятельность в этом направлении. В моделе поддержания правопорядка с привлечением населения участие граждан должно быть автономным от полиции для того, чтобы граждане могли наблюдать за работой полиции и доводить до сведения полиции о первоочередных потребностях и пожеланиях граждан общества. Тем не менее, что касается местного начальства, то уровень автономности у них низкий или в 11 случаях ее вообще не существует, средний – в восьми случаях и высокий – только в одном Совете. И, наконец, полицейские более высокого звания, принимающие участие в работе Советов, продемонстрировали более высокий уровень поддержки программ; в то время как полицейские более низкого звания меньше понимали задачи и функции Советов.

Как указывалось выше, одним из основных факторов, влияющих на функционирование Советов, по-видимому, был уровень преступности в том или ином конкретном районе. В районах с более высоким уровнем преступности отмечалось понятное нежелание сотрудничать с полицией. В районах с более низким уровнем преступности также отмечалась более активная поддержка Советов со стороны полицейского начальства, тогда как в районах с более высоким уровнем насильственных преступлений полицейские более высокого звания предпочитали использовать более принудительные методы вмешательства.

Взаимоотношения между полицией и другими государственными учреждениями

Объективная и субъективная безопасность населения зависит не только от полиции и следовательно модель поддержания правопорядка с привлечением населения предполагает необходимость сотрудничества полиции с целью решения проблем обеспечения безопасности граждан путем эффективного координирования (согласования) деятельности с другими государственными учреждениями.

В процессе осуществления проекта в Вилла Нуева создание Муниципального Совета по проблемам безопасности граждан (MCSC) привело к ряду инициатив, которые требовали согласования деятельности между полицией, муниципалитетом, государственными обвинителями, судьями и государственными защитниками. В частности создание Совета предусматривало внесение предложений и реализацию решений, как например улучшение освещения улиц. Сотрудничество полиции с судьями позволило суду быстрее принимать решения, уменьшить количество лиц, содержащихся в полицейских камерах заключения, и более эффективно использовать денежные средства (Chinchilla, 2004). Насущная проблема общественной безопасности заставила муниципальную администрацию г. Minas Gerais оказать финансовую помощь полиции. Мэр г. Белу-Оризонти на выборах объявил, что будет выделено $ 2 миллиона на приобретение дежурных полицейских автомашин, имеющих радиосвязь с участком, вооружения для полиции и на создание баз данных для Общественного Совета. Однако, отсутствие организованного координирования деятельности между полицией и местными органами власти означает, что эти ресурсы используются для поддержки традиционных реагирующих стратегий, вероятнее всего это объясняется тем, что полиция предпочитает такой вид поддержания правопорядка. Организованное координирование предполагает, что органы местной власти обладают определенными правами, что касается обеспечения безопасности, и что полиция не может единолично брать на себя ответственность за решение местных первоочередных задач при планировании своей деятельности. Отсутствие четко очерченных прав муниципалитетов осложняет координирование деятельности между органами местной власти и полиции.

В большинстве стран Латинской Америки полиция находится под эгидой центральной или региональной власти. Совсем другая ситуация наблюдается в Северной Америке, где между обществом и органами местной власти существует тесная связь, когда полиция также является местной и полностью децентрализованной. Если усилия в области установления институционного сотрудничества между полицией и другими государственными учреждениями в Латинской Америке не являются систематическими, как этого можно было ожидать, то это также происходит в результате того, что полиция не хочет взять на себя ответственность за удовлетворение требования о принятии городских и социальных мер, что как она считает не входит в сферу ее компетенции.

Результаты осуществления программ поддержания правопорядка с привлечением населения.

Оценка влияния программ поддержания правопорядка с привлечением населения на уровень боязни преступлений среди населения и на процент преступности не является совершенно точной, поскольку не было проведено сравнений между районами, в которых осуществлялись эти программы, и теми районами, в которых имело место традиционное патрулирование. Кроме того, Вилла Нуева является единственным городом, где исследования с целью изучения вопроса о виктимизации проводились до и после осуществления программы. В других трех случаях мы должны полагаться на данные полиции о числе зарегистрированных преступлений. Что касается Вилла Нуева, то здесь было проведено два исследования с целью изучения вопроса о виктимизации. Первое исследование было проведено до того, как приступили к осуществлению проекта в 1998 году, а второе исследование было проведено в 2000 году. Результаты последнего из двух названных исследований показали 10% снижения числа лиц, сообщивших о том, что они стали жертвами преступлений в последние месяцы: цифра снизилась с 34% до 23,8%. Это снижение уровня преступлений, возможно, произошло в результате усиления полицейского патрулирования и контроля за предприятиями, занимающимися незаконной торговлей алкогольными напитками (Chinchilla, 2004).

Также важно подчеркнуть, что результаты интервьюирования, проведенного в марте 2000 года, показали, что проект поддержания правопорядка с привлечением населения получил широкую поддержку, и интервьюируемые высказали пожелание, чтобы он был продолжен. Однако, лица, интервьюируемые в августе 2001 года, выступили с единодушной критикой в связи с отсутствием продолжения проекта якобы из-за прекращения финансовой поддержки со стороны Межамериканского института по правам человека.

В г. Сан-Паулу оценка влияния программы была сделана с помощью опроса общественного мнения, проведенного в масштабе штата, и ряда других исследований. Исследования показывают, что общественное мнение о деятельности полиции имеет тенденцию к улучшению, но вследствие обширного масштаба исследования и отсутствия достаточно разъединенных данных непонятно, явилось ли это прямым последствием программы поддержания правопорядка с привлечением населения. Результаты обследований, проведенных службой опроса общественного мнения г. Сан-Паулу, показывают, что в 1997 году 74% населения больше опасалось полиции, чем доверяла ей. В 1999 году эта цифра уменьшилась до 66%. Кроме того, в 1997 году 73% населения считало, что полиция применяет чрезвычайные меры и силу при выполнении своих обязанностей, в 1999 году эта цифра снизилась до 49%. Несмотря на это, процент населения, по мнению которых деятельность полиции была неэффективной, увеличился с 22% в 1995 году до 43% в 1999 году (Folga, Сан Паулу, 2000). Однако, единственный способ для определения того, являются ли изменения в общественном мнении о полиции и об уровне боязни результатами применения модели поддержания правопорядка с привлечением населения, – это сделать так, чтобы инициаторы этих исследований сосредоточили внимание на тех районах, где применяется эта модель полицейской охраны общественного порядка. Было проведено два таких исследования. Первое было проведено Форумом по охране жизни (Forum for the Defence of Life) в Jardim Angela, в одном из районов г. Сан-Паулу с наиболее высоким уровнем насильственных преступлений. В опросе общественного мнения участвовало 945 жителей им бизнесменов этого города: хотели узнать их мнение о программе поддержания правопорядка с привлечением населения. Те респонденты, которые жили или работали на расстоянии менее километра от небольших районных полицейских участков, имели более полное представление о программе поддержания правопорядка с привлечением населения, о ее влиянии на безопасность граждан и об обращении с гражданами, чем те, кто жил или работал дальше от полицейских участков. Это наводит на мысль, что применение этой модели носит довольно ограниченный характер и она не охватывает всех жителей района.

Исследование, проведенное в 2000 году Латиноамериканским институтом по предупреждению преступности (ООН), акцентировало внимание на 23 районах с полицейскими участками, где поддержание правопорядка осуществлялось с привлечением населения, и на 23 районах без таких полицейских участков. Результаты этого исследования подобны тем, о которых упоминалось выше. В тех районах, где существует программа поддержания правопорядка с привлечением населения и жители знают о ней, уровень боязни ниже, жители более высокого мнения о работе полиции и они больше поддерживают эту программу, чем в тех районах, где программа существует, но о ней не знают, или там, где этой программы вообще нет (Kahn, 2003).

Результаты обоих исследований, по-видимому, говорят о том, что для воздействия программы поддержания правопорядка с привлечением населения на ощущение отсутствия опасности требуется сочетание личного контакта и определенной работы со стороны средств массовой информации с целью распространения сведений среди населения о существовании такой программы и о ее преимуществах. Но они также свидетельствуют о том, что эффективность программы очень зависит от физического присутствия полиции. Или вследствие отсутствия достаточного количества служащих полиции, или вследствие отсутствия инициативы в области содействия установлению более тесных взаимоотношений между гражданами и полицией, жители не всех районов знают о существовании программы поддержания правопорядка с привлечением населения.

Однако, оба исследования дают неутешительные данные о борьбе с преступностью. Что касается Jardim Angela, то большинство населения все еще считает, что полиция прилагает очень мало усилий для борьбы с торговлей наркотиками или многие даже считают, что она участвует в этом преступлении. Результаты исследования, проведенного Латиноамериканским институтом по предупреждению преступности (ООН), свидетельствуют о том, что наличие небольших полицейских участков, осуществляющих поддержание правопорядка с привлечением населения, не оказывает никакого воздействия на уровень виктимизации (Kahn, 2003). Эти результаты в какой-то степени отражены в официальных данных о преступности, зарегистрированных полицией. Действительно, как подчеркнул Месквита Нетто, в 2000 году процент убийств, роббери и краж уменьшился в столичном районе, но внутри штата этого не отмечалось, как раз в местах расположения небольших полицейских участков, которые в основном занимались патрулированием с привлечением населения (M. Neto, 2004).

Заключение

Как утверждает Дэвис, Хендерсон и Меррик (2003) при введении модели поддержания правопорядка с привлечением населения в развивающихся странах столкнулись с большими трудностями, поскольку в этих странах полиция имела незначительный опыт с демократической практикой. Оценки программ поддержания правопорядка с привлечением населения в развитых странах свидетельствуют о том, что полиция была подвергнута серьезным преобразованиям. Модель поддержания правопорядка с привлечением населения ввела новую систему внутренних ценностей, значительно сократила разрыв между полицейскими разных рангов и способствовала инновациям и повышению личной ответственности служащих полиции вместо централизованного дисциплинарного контроля со стороны центрального руководства. Модель поддержания правопорядка с привлечением населения пытается превратить служащих полиции в профессионалов правоохранительных органов, которые тщательно продумывают стратегические решения, которые бы отвечали требованиям граждан и давали бы эффект в борьбе с преступностью с учетом тенденций и разных видов преступлений. Понятно, что человеческие, материальные и организационные ресурсы полиции Латинской Америки и организационная структура правоохранительных органов в этом регионе совершенно разные, и продвижение в этом направлении связано с большими трудностями. В данной статье мы намекнули на культурный скептицизм относительно этих программ, который существует среди полицейских более низкого ранга, и на отсутствие у них подготовки в отношении решения проблемы, а также на недостаточное материально-техническое обеспечение и дефицит денежных средств, который испытывают полицейские службы региона, что ограничивает широкое осуществление этих программ после окончания экспериментальной стадии.

Для того, чтобы дать более точную оценку программ поддержания правопорядка с привлечением населения в Латинской Америке необходимо рассмотреть три аспекта: во-первых, непосредственные результаты существующих программ поддержания правопорядка с привлечением населения; во-вторых, способность этих программ вызывать более сложные, рассчитанные на длительный период преобразования или изменения в деятельности полиции; и, наконец, рекомендации, которые делают в результате осуществления этих программ. Различные программы, о которых упоминалось выше, имеют некоторое сходство: они укрепляют взаимоотношения между полицией и гражданами общества, но сами по себе они не приводят к трансформации полицейского института (полиции). Как мы уже указывали, существуют большие трудности, связанные с любой попыткой изменить чрезвычайно централизованные институты, особенно те, которые имеют дело с вышеупомянутыми проблемами.

Однако, это не означает, что эти программы являются бесполезными. Есть определенная польза как для полиции, так и для лиц, пользующихся услугами полиции. Программы поддержания правопорядка с привлечением населения пользуются поддержкой со стороны граждан общества, которые выступают за продолжение этого проекта. Инициативы в этом направлении также способствуют повышению репутации полиции. Более того, если граждане знают, что эти программы действуют, то у них снижается уровень страха. Но для полного снижения уровня страха у населения необходимо тесное взаимодействие между полицией и гражданами общества и особое внимание полиции следует уделять более бедным слоям населения. Результаты исследований не дали определенного ответа на вопрос о влиянии этих программ на снижение процента преступлений. Например, снижение преступности в Вилла Нуева могло произойти в результате усиления патрулирования и выборочной проверки и не обязательно в результате применения новой стратегии, основанной на привлечении населения. Также неясно, привели ли эти программы к общему уменьшению злоупотреблений или нарушений закона со стороны служащих полиции, хотя, по-видимому, они являются важным шагом в правильном направлении. Следует продумать, специальную методику проведения воспитательной работы с полицейскими, имеющими склонностью к допущению злоупотреблений, и вопрос о мерах их наказания.

Вполне возможно, что трудности, с которыми сталкиваются при осуществлении программ поддержания правопорядка с привлечением населения, по крайней мере, частично объясняются недостатками в процессе их претворения в жизнь. Например, до осуществления далеко не всех программ, о которых упоминалось выше, имело место тщательное их планирование для того, чтобы довести до максимума степень их эффективности и полезности. К осуществлению этих программ должны приступить после тщательно разработанного, достаточно финансируемого плана, в котором обозначен район цели для осуществления программы в соответствии с стратегическими критериями, позволяющими постепенное претворение в жизнь проекта и дающими возможность сделать правильную оценку. Для осуществления программ поддержания правопорядка с привлечением населения также необходимы хорошие рабочие взаимоотношения с органами местной власти и с гражданами, являющимися партнерами полиции в дебатах, в сотрудничестве (работе) и в оценке применяемых стратегий.

Служащие полиции должны быть достаточно широко информированы об осуществлении программ поддержания правопорядка с привлечением населения и одновременно должны быть организованы регулярные курсы подготовки по этому вопросу и специальные курсы обучения для служащих полиции разного ранга. Эти программы обучения должны быть основаны на конкретных примерах, так как у большинства полицейских нет опыта непосредственного участия в подобных проектах и преобладающая в полиции субкультура поддерживает традиционный подход к проблемам обеспечения безопасности. Полицейское руководство должно помнить о многих аспектах при планировании программы поддержания правопорядка. Кроме того, для того, чтобы граждане понимали, что программа в действии, необходимо видимое присутствие полицейских в виде полицейского патрулирования пешим ходом. Полицейские должны также иметь время для того, чтобы присутствовать на встречах с представителями населения или контактировать с гражданами на улице. Необходимы денежные средства для разработки и осуществления новых программ подготовки для полицейских и программ по проведению разъяснительно-воспитательной работы с гражданами общества, а также для издания и распространения соответствующей информации о программе. Существенно важным моментом является то, что бюджет позволяет давать постоянную оценку осуществлению проекта и его результатов сотрудникам учебных заведений, не связанных с полицией.

План программы также должен обеспечить, чтобы полицейские, закрепленные за данным географическим районом, оставались в этом месте в течение довольно длительного периода времени для того, чтобы гарантировать их стабильный и тесный контакт с гражданами. Для этого могут потребоваться изменения в политике в отношении личного состава полиции.

В большинстве случаев полиция, органы местной власти и ассоциация граждан по предупреждению преступности не координируют свою деятельность или не работают достаточно тесно в этом направлении. Программа поддержания правопорядка с привлечением населения не может осуществляться без полиции, для ее проведения также требуется участие граждан общества и органов местной власти, которые могут предложить программы по предупреждению преступности для того, чтобы дополнить работу полиции.

В Латинской Америке органы местной власти нередко берут на себя ответственность за осуществление подобных программ, тогда как полиция проводит параллельную работу, которая тесно не координируется с работой общественности (Dammert, 2001). Это частично объясняется тем, что муниципальные власти только недавно начали акцентировать внимание на вопросах обеспечения безопасности граждан общества и их позиция еще не совсем ясна. С другой стороны, полиция зависит от властей штата или национального правительства, и таким образом, механизмы, которые направляют их взаимодействие с органами местной власти, неясны или вообще не существуют. Такая ситуация указывает на необходимость координировать повестку дня и интересы между институтами и разными источниками законности и власти.

В общем, программы поддержания правопорядка с привлечением населения, которые в настоящее время осуществляются в Латинской Америке, следует рассматривать как шаг к приобщению граждан к работе полиции, а также как повышение их доверия полиции. Однако, еще рано рассчитывать, что эти программы приведут к институционным преобразованиям, имеющим место в развитых демократических странах. Программы поддержания правопорядка с привлечением населения продолжают практиковаться в Латинской Америке, но они имеют более ограниченное воздействие, чем первоначально ожидали их защитники (сторонники).