



**HAL**  
open science

## The Lady Vanishes

Fabien Jobard

► **To cite this version:**

Fabien Jobard. The Lady Vanishes. Transforming Police in central and eastern Europe, DCAF, 1989. <halshs-01171137>

**HAL Id: halshs-01171137**

**<https://shs.hal.science/halshs-01171137v1>**

Submitted on 2 Jul 2015

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

## Глава 2

**«ЛЕДИ УХОДИТ»: ТИХОЕ ИСЧЕЗНОВЕНИЕ  
ПОЛИЦИИ ГДР ПОСЛЕ 1989 ГОДА**

Фабиан Йобард

**Введение**

Что было под угрозой в германском процессе преобразования социалистической полиции после 1989 г.? Конечно, некоторые из проблем немецкого преобразования аналогичны проблемам, с которыми сталкивались и другие бывшие социалистические страны: интеграция бывших агентов, реформа бывших организаций и бюрократии, разработка и имплементация нового законодательства и т.д. Все же есть много факторов, которые отличают Германию от ее восточных соседей. С точки зрения конституционного права, преобразование представляло собой просто интеграцию административных единиц (известных как *Neue Bundesländer* или *NBL*) в конституционный и административный порядок Федеративной Республики Германии (Статья 23 западногерманской конституции). При этом никакой конституционной реформы не происходило, просто в 1990 г. двумя немецкими государствами было подписано Соглашение об объединении (*Einigungsvertrag*) (Glaesner и Wallace, 1992; Maier, 1997). Полный текст Соглашения об объединении можно найти в (Hancock and Welsh, 1994: 353-63).

Метод преобразования административных структур, которые существовали в Восточной Германии, в значительной степени напоминал «вспышку молнии». В день объединения октября 1990 г. был установлен единый политический режим Федеративной Республики Германии, с 16 автономными административными единицами, получившими наименование «земель» (*Länder*), и, следовательно, 16 полицейскими формированиями и двумя полицейскими формированиями федерального уровня: (*Bundeskriminalamt* (БКА) — аналог ФБР), а также пограничной и транспортной полицией (*Bundesgrenzschutz polizei* (БГС) (подробнее см. Busch *et al.*, 1998; Rupperecht, 1995).

Какой опыт можно извлечь из «германского подхода» к реформированию правоохранительных и полицейских институтов? В ответе на этот вопрос нужно рассмотреть, может ли уникальность германской политической трансформации, основанной на интегральной экспансии государственных структур ФРГ бывших территорий ГДР, преподать некие уроки в области полицейской перестройки другим государствам? Учитывая нормативный характер этой книги (Saparini and Marenin, 2004), цель которой достичь лучшего понимания того, какой демократическая полиция есть на самом деле, какой — она должна быть, мы, в частности, попытаемся понять, как авторитарный режим, существовавший в Восточной Германии, смог привести к началу и успеху реформ, или, пользуясь терминами «транзитологии», к переходу и последующей демократической консолидации полиции (о переходном периоде в Германии см.: Stark and Bruszt, 1998; Dobry, 2000; см. также Hancock and Welsh, 1994; и Offe 1996).

Прежде, чем начать анализ этой проблемы, необходимо сказать несколько слов о полиции ГДР до 1989 г. (для получения информации относительно самой ГДР см. *Untroduction in Fulbrooke*, 1995; а для более подробной информации о полиции ГДР, см. *Lindenberger*, 1998 и *Lindenberger*, 2003). Народная полиция (*Volkspolizei* или НП), которая состояла, приблизительно, из 60000 офицеров, была одним из столпов национальной обороны и подчинялась Генеральному секретарю Коммунистической партии. НП, которая была организована по

военному образцу, была вынуждена подчиняться надзорным и политическим структурам, в частности «Штази» (Slaatsicherheit) (Fulbrooke, 1995). Штази или «политическая полиция», считала, что НП, или регулярная полиция, плохо оснащена для борьбы с преступными элементами. Народная полиция, прежде всего, отвечала за общественную безопасность и наблюдение за местной социальной деятельностью. Сначала мы рассмотрим процесс «поглощения», а затем — его влияние на процессы трансформации и демократизации полиции.

### **Процесс поглощения (1989–1990)**

#### ***Полиция ФРГ: единственно возможный стандарт для полиции***

С конституционной и политической точки зрения, и в особенности после того, как на парламентских выборах 18 февраля 1990 г. в ГДР победили сторонники канцлера Коля, западногерманское правительство стремилось провести объединение двух государств как можно быстрее, что позволило избежать каких-либо институционных изменений в Западной Германии (Glaessner, 1994; Maier, 1997). С монетарной или административной точки зрения, единственными приемлемыми стандартами должны были стать стандарты ФРГ, которые просто экспортировались. Преобразование должно было основываться на методе «трансплантации». Самой главной особенностью трансформации была западногерманская конституционная процедура, известная как «административная взаимная помощь» (Amshilfe), согласно которой одна земля оказывала помощь другой. Таким образом, каждая земля Западной Германии должна была оказать помощь и поделиться своим опытом с другой землей в Восточной Германии (например, Бавария и Баден-Вюртемберг помогли Саксонии; Северная Вестфалия – Бранденбургу, Шлезви – Гольштейн – Мекленбургу).

#### ***Стандарты и ценности полиции ФРГ***

В Западной Германии ответственность за поддержание правопорядка возложена на каждую землю. Таким образом, сколько земель — столько и полицейских ведомств. Кроме этого, существуют две федеральные полиции, БКА и БГС. Эти полицейские формирования, находящиеся под все более либеральном контроле и со стороны земельных властей, используют одни и те же процессуальные нормы, но обладают индивидуальной компетенцией в области администрирования и общественной безопасности (Polizeirecht). Все увеличивающаяся централизация ФРГ, начиная со времени канцлера Вили Брандта (1969–74), борьба с внутренним терроризмом (с 1972 г.), а также все растущая профессионализация полиции способствовали дальнейшей унификации методов и структур, начиная с 1970-х гг. Этот процесс ускорился с созданием «Конференции министров внутренних дел земель» (ВДК), под эгидой федерального министра, который внедрил *de facto* централизацию западногерманской полиции, процесс, который продолжается даже сегодня. Кроме того, начиная с начала 1990-х гг., эти полицейские формирования были вовлечены в программы обеспечения правопорядка с помощью общественности, а также развития сотрудничества с муниципальными и местными ассоциациями (Aden, 2002).

### **Федеральная политика и сущность полицейских реформ в Восточной Германии**

#### ***Руководящие принципы полицейских реформ, определенные Соглашением об объединении в августе 1990 г.***

«Избирательное выравнивание» февраля 1990 г. на Востоке ускорило неизбежный процесс административного выравнивания, основанного на переговорах между Восточной и

Западной Германией, сначала относительно монетарного союза, а затем — конституционного объединения. Весной началась серия неофициальных обменов между полицейскими Запада (кадровыми или пенсионерами) и Востока. Правовой базой этих обменов послужило решение ВДК от 5 мая 1990 г. о создании объединенной рабочей группы с целью организации и укрепления сотрудничества между полицейскими ведомствами двух государств. В частности, ввиду резкого роста незначительных преступлений в ГДР, решения ВДК от 28-29 мая и 29 июня обязали Народную полицию провести выравнивание своей структуры относительно стандартов полиции ФРГ под эгидой Федеральной школы полиции в г. Мюнстере. Эти два решения содержат основные организационные принципы деятельности полиции на Западе (верховенство закона, федерализация полиции, критерий профессионализма при подборе кадров на службу, выравнивание стандартов подготовки и службы, техническое переоснащение).

Решение от 8 августа излагает основные принципы сотрудничества в области профессиональной подготовки: обязательство восточногерманской полиции о принятии принципов подготовки полиции Западной Германии; введение профессиональных и демократических критериев для подготовки без отрыва от службы; возможность обучения восточногерманских полицейских в западногерманских школах; направлении учебно-методических материалов из ФРГ в ГДР; а также создание постоянной координационной группы. Эти программы предлагают радикальное решение главной проблемы переходного периода, а именно: как этот переход должен быть осуществлен или, другими словами, как определить коротко- и долгосрочный аспекты переходного процесса. В условиях жесткого временного графика, установленного канцлером Коелем, политики, принимавшие определявшие правоохранительную политику рисковали всем ради скорого успеха (Glaessner, 1994).

Вопрос о долгосрочных последствиях и возможных долгосрочных рисках, связанных с переходным процессом, не ставился вплоть до 1990-х гг.; безотлагательность была движущей силой реформы (информация относительно временных аспектов политических решений в переходный период см. Offe, 1996; Dobry, 2000; Jobard, 2003). Политический императив западногерманского правительства не был единственным фактором, требующим упоминания. С точки зрения охраны правопорядка и безопасности, два фактора обусловили потребность в срочном вмешательстве в дела Восточной Германии: необходимость контроля над растущей преступностью, что стало неожиданным как с точки зрения ее масштабов, так и разнообразия форм; и, ввиду неизбежного объединения, необходимость управления восточногерманской полицией, которая не была ни знакома, ни достаточно понятна.

Однако скорость политико-административного процесса не могла сама по себе решить проблему психологического аспекта объединения двух полицейских ведомств. Проблему возможной интеграции персонала НП, т.е. тех, кто, без сомнения, был опорой режима ГДР, необходимо было решать. Но решить ее теми же темпами, как и структурное выравнивание, было невозможно.

### ***Политические и идеологические измерения полицейских реформ***

Статья 20-EV Соглашения об объединении содержит общие принципы вступления служащих гражданской службы ГДР в гражданскую службу объединенной Германии (*Verbeamtungskriterien*, или критерии назначения для гражданских служащих). Те лица, которые занимали руководящие должности в СЕПГ различного уровня (национальном, региональном и коммунальном), лидеры профсоюзов, преподаватели марксизма-ленинизма и сотрудники Штази были исключены из процесса.

На первый взгляд, эти общие условия были несовместимы с общими правилами НП: восточногерманская полиция была формально неотъемлемой частью Штази, руководимой

Эрихом Милке. Применение всех ограничений в полном объеме привело бы к увольнению 120000 офицеров и, как следствие, к значительной нехватке кадров. Поэтому было принято решение об увольнении только большинства старших офицеров. Судьба остальных решалась в индивидуальном порядке, в зависимости от эффективности его служебной или педагогической деятельности. С этой целью, непосредственно с момента поглощения Народной полиции в полицию Западной Германии, эти офицеры должны были заполнить индивидуальные опросники (Fragebogen), обрабатываемые специально назначенными комиссиями. Таким образом, с самого начала, интеграция полиции ГДР в полицию Запада была только временной мерой.

### **Процесс поглощения**

С марта до 3 октября 1990 г. старшие полицейские офицеры массово были уволены из Народной полиции, и эта организация начала адаптироваться к западногерманским полицейским стандартам.

Начиная с октября, вся репрессивная политическая полиция ГДР оказалась в положении структурной паники перед лицом общественных демонстраций, которые произошли в трех крупнейших городах страны, Дрездене, Лейпциге и Берлине (Kuran, 1991; Opp, 1994; Maier, 1997). Самым ярким примером утраты контроля политической полицией было внезапное решение освободить фактически всех политических заключенных, которые содержались в тюрьмах ГДР в ноябре 1989 г. (Dünkel, 1992; Jobard, 2002).

Что касается охраны правопорядка, ситуация была ненамного лучше. В период перехода, с ноября 1989 г. до февраля 1990 г., предпринимались попытки преобразовать полицию, распустив боевые и военизированные группы, имевшие задачи поддержания правопорядка (отряды специального назначения, «рабочие вооруженные силы» и другие милицейские формирования), и создавая полицию, которая четко отличалась бы от армии (путем расформирования военной структуры НП и внедрения подготовки и функций, непосредственно связанных с охраной правопорядка). В феврале 1990 г. вышел приказ, согласно которому с целью снижения количества нарушений дисциплины (Disziplinlosigkeit) и случаев невыполнения приказов (Nichtdurchsetzung), все полицейские, противящиеся демократическим переменам, были обязаны оставить полицию. Был внесен на обсуждение законопроект, который ограничивал возможности применения летального оружия и вводил личную идентификацию офицеров с помощью индивидуальных знаков отличия. Законопроект, ускорив движение НП к демократии, способствовал массовому увольнению офицеров полиции порождению апатии среди тех, кто еще оставался на службе.

В Восточном Берлине только 9600 офицеров из 11200 продолжили службу в новой полиции. В Бранденбурге 3000 из 13500 полицейских ушли из полиции по собственному желанию. В Тюрингии только 8000 офицеров из 13000 подали заявления не продление службы. Наконец только 2800 высокопоставленных полицейских (от полковника до генерала) из всех восточногерманских земель представили рапорты о продлении службы (Haselow, 2000). Более того, эта апатия подпитывалась огромным объемом работы, который возник вследствие введения свободы передвижения и, как следствие, всплеска преступности. В 1990 г., по сравнению с 1989 г., количество жалоб возросло на 30%; квартирных краж — на 220%; поджогов — на 75%; грабежей — на 50%. К этим цифрам необходимо добавить новые виды преступлений: наркоторговля; политический экстремизм (в частности, неонацизм). К такому повороту событий Народная полиция не была готова, а личному составу не хватало специальной подготовки. Положение с дорожным движением было особенно сложным: количество погибших в автодорожных происшествиях выросло более чем на 85%. Положение усугублялось также недостатком интереса к полиции со стороны восточногерманского населения. Говоря об уровне доверия населения к профессиональным качествам своей

полиции, только 12% респондентов сказали, что они были убеждены, что «полиция обеспечивает контроль над преступностью» (Schattenberg, 1991).

Результатом этих тенденций стало то, что полиция, которую планировали инкорпорировать в полицию ФРГ стала деморализованной. Опрос офицеров полиции, проведенный между 28 августа и 25 октября 1990 г., показал раскол среди бывших работников НП по вопросу о проводимых реформах: 50% офицеров заявили о поддержке социальных преобразований, тогда как 30% заявили, что они не утвердились в своем мнении. Более важно то, что много офицеров признали наличие как чувства беспокойства относительно своего общественного положения (96% заявили, что не уверены в своем будущем), так и чувства страха перед политическим коллапсом (80% заявили, что социальные напряженные отношения приведут к более серьезным политическим конфликтам). Наконец, половина полицейских заявили, что они не способны справиться с новыми условиями работы в полиции. Опрос кадровых работников НП выполнялся группой социологов в период с 28 августа до 25 сентября 1990 г. (Wanderer and Thieme, 1990). Именно в этих условиях глубокой профессиональной и политической неуверенности 3 октября 1990 г. Народная полиция вошла в состав полицейской службы объединенной Германии.

### **Полицейское объединение 3 октября 1990 г.**

3 октября 1990 г. Германия стала единым юридическим образованием, охватывающим регион от Рейна до Одера: 15 октября Уголовный кодекс ФРГ был распространен и на восточные земли (до этого действовал уголовный кодекс, утвержденный законом ГДР от 1 октября, созданный по западным образцам). 3 октября каждая восточногерманская земля приняла временный полицейский закон (Polizeirecht), основанный на законе их земли-партнера из Западной Германии. Всем офицерам, подавшим рапорт о приеме на службу в новую полицию, это было разрешено в случае удовлетворения трех условий. На них более не распространялся устав для гражданских служащих (Beamte), но они попадали под категорию обычных служащих (Angestellte): решение об их постоянной интеграции должна была принять специальная отборочная комиссия (Personalauswahlkommission).

Кроме того, чтобы контролировать расходы на выплату заработной платы в стране, где с 1 июля 1990 г. валюта была объединена, они обнаружили, что получают только 60% заработка их коллег с Запада. Наконец, все офицеры были лишены их предыдущего звания и продолжали службу на более низкой должности. Все высокопоставленные офицеры и начальники, которые подали рапорт об интеграции, были отстранены от активной службы и зачислены в «список ожидания» (Warteschleife), пока их личные дела находились на изучении. Все функции управления в восточных землях взяли на себя полицейские из Западной Германии.

### **Новая полиция в восточных землях**

С самого начала «поглощение» Народной полиции структурами полиции Федеративной Республики Германии представило две главных проблемы: проблему соответствия полицейских новым критериям полицейской работы; и способность полицейской организации контролировать ситуацию (преступность и общественный порядок) и управлять самой организацией. Поэтому проблему можно было изложить следующим способом: как они могли гарантировать, что решения, принятые по соображениям политической безотлагательности (темп, предложенный Гельмутом Колем) и перед лицом срочных социальных потребностей (ежедневного обеспечения общественного порядка), не подорвут учреждение и жизнеспособность эффективной и демократической полиции? Было бы это возможным гарантировать, что решение, которое было вызвано потребностями момента, не приведет в тупик (Мое, 1990; Pierson, 2000; Dobry, 2000) и, таким образом, парализует будущее?

### **Квалификация и дисквалификация работников полиции**

Самой большой проблемой оказался вопрос управления персоналом, который новый режим унаследовал от прежнего. Эту проблему можно разбить на три подпроблемы. Первая была связана с раздутыми, по сравнению с полицией Западной Германии, штатами Народной полиции, как среди командного состава, так и среди рядового. Было подсчитано, что для того, чтобы уравнивать соотношение численности полиции к численности населения на Востоке и Западе, необходимо было уволить 80000 работников НП. Причем, это касалось только тех офицеров Народной полиции, которые еще оставались на службе к октябрю 1990 г. Кроме того, как уже отмечалось, почти все офицеры полиции (за небольшим исключением) состояли в коммунистической партии. Поэтому предстояло еще ввести процедуры проверки их политической лояльности. Наконец, по своим профессиональным качествам офицеры НП значительно уступали работникам западногерманской полиции и оказались неподготовленными к росту преступности. Эти три проблемы требовали безотлагательного решения.

Проблему избыточной численности, включая переизбыток командного состава, частично удалось решить за счет полицейских, уволившихся со службы. Многие полицейские подразделения были расформированы (в частности, те, кто контролировал выезд с территории ГДР; а также все вспомогательные подразделения Штази). Оставшиеся были подвергнуты индивидуальному тестированию специальными кадровыми квалификационными комиссиями.

### **Проверка профессиональных качеств работников Народной полиции**

Процедура проверки профессиональных качеств работников Народной полиции лучше всего описана в меморандуме Эриха Патзольда (Erich Patzold), министра внутренних дел Западного Берлина, подготовленного в марте 1990 г. (Jobard, 2003):

*Национальная полиция была централизованной организацией, основанной на государственной марксистско-ленинской идеологии. Ее задачи и компетенция отвечали социалистическим взглядам роли полиции и не соответствовали демократическим взглядам. [...] Но очевидно, что рядовые работники получили базовую подготовку, а также «ценный опыт», что не стоит недооценивать. Понятие «ценного опыта» включает фундаментальную подготовку, на базе которой мы должны работать. Поэтому мы предлагаем ввести систему профессиональной подготовки «без отрыва от прохождения службы». [...] Практические навыки занимают центральное место в нашей работе, поэтому мы рассматриваем профессиональные качества как ядро демократической полицейской работы.*

Это обозначало, что полиция западных стран не могла обойтись без полицейских с Востока, обладающими намного лучшим знанием территории, чем их западные коллеги. Несмотря на то, что они были лучше обученными, западные полицейские мало, что знали о местных тонкостях полицейской работы. Эти обстоятельства вынудили руководство земли Мекленбург — Померания определить следующие параметры интеграции полицейских: на службе оставлялось только 80% рядового состава, 20% — среднего командного и 1% — для старшего командного состава. Такие же параметры были установлены и в других землях. Первым шагом на пути к сокращению полицейских, как уже отмечалось, разработка градации оплаты труда офицеров полиции на Востоке и Западе, а также должностное понижение всех восточногерманских офицеров полиции.

Вторым шагом, имевшим значительные последствия, было то, что всем офицерам в возрасте более пятидесяти лет или имевшим выслугу более 25 лет по их желанию могли

получить «более раннюю отставку», то есть более раннюю, чем обычно. Естественно, многие офицеры воспользовались такой возможностью, которая позволила им избежать волнений, связанных с ожиданием результатов деятельности кадровых квалификационных комиссий, и получить определенный постоянный статус. Это было действительно драматическое решение, которое повлекло массовые увольнения самых опытных офицеров, которые, кроме того, были наиболее популярными у населения. В Мекленбурге ни один офицер в возрасте свыше 50 лет не подал рапорта о зачислении в новую полицию. Третьим шагом была предусмотрена проверка профессиональных качеств путем изучения личных дел и результатов заполнения специальных анкет (Fragebogen). Подготовка в области, не связанной со службой в полиции, отсутствие подготовки, или ее недостаточный уровень — все это служило основанием для «обычного увольнения» (Ordentliche Kündigung).

### **Проверка политической лояльности бывших работников Народной полиции**

Как уже упоминалось, проверялись не только профессиональные качества офицеров полиции. Политические биографии кандидатов тоже принимались во внимание и могли служить основанием для «исключительного увольнения» (Ausserordentliche Kündigung). Было пять главных оснований для такого увольнения:

1. Принадлежность к политическим структурам или Штази: это относилось, прежде всего, к старшим офицерам, которых, в основном, это и затронуло.
2. Разовое или длительное сотрудничество со Штази или Партией.
3. Совершение деяний, противоречащих принципу верховенства закона, в частности, унижающих человеческое достоинство, или любое активное участие в жестокое подавлении демонстраций во время визита Горбачева 8 — 10 октября 1989 г.
4. Наличие политических взглядов (*Politische Gesinnung*), противоречащих принципу верховенства права, или политических воззрений, запрещенных в ФРГ.
5. Преднамеренные ложные декларации, ложь или умолчание. Было важно, чтобы в глазах комиссии кандидат признавал свои прошлые ошибки, нежели умышленно скрывал их.

К этим требованиям, выдвинутым полицией, добавлялись политические экспертизы, выполняемые специальным органом, уполномоченным на изучение прошлого ГДР, который получил название Комиссии Гаука (Gauck-Behord). Согласно указанию министра Йохима Гаука (Joachim Gauck), этот федеральный орган получил задание изучить индивидуальную и коллективную ответственность прежних жителей ГДР после систематической проверки архивов Штази и СЕПГ. Это означало, что кандидат, принятый в объединенную полицию комиссией какой-то из земель, всегда рисковал быть уволенным Комиссией Гаука, которая, посредством изучения его личного дела в Штази или дел других лиц, обнаруживала его причастность к тем или иным действиям, нарушающим основные права человека.

### **Кадровая работа в восточногерманской полиции: длительность и нарушения**

Чрезвычайно трудно определить точно, были ли полицейские уволены на «стандартном» или «исключительном» основании. Процедура изучения растянулась более чем на четыре-пять лет (этот процесс включал изучения десятков тысяч дел), что еще более усложнило их дальнейшую оценку. Более того, решение Комиссии Гаука могло быть вынесенным в течение 10 лет после окончания работы комиссии. Дождаться окончательно решения представлялось чрезвычайно сложной задачей.

В заключение можно сказать, что в зависимости от земли, но независимо от служебного положения приблизительно 30% офицеров не возобновили свою работу в полиции, хотя

очень многие использовали шанс выхода в отставку. В Берлине только один высокопоставленный офицер остался на прежней должности, но по решению Комиссии Гаука он был уволен несколько лет спустя. Всего было уволено 1056 офицеров. Квалификационная комиссия в Бранденбурге, была создана из полицейских и государственных служащих, назначенных парламентом, и руководилась офицером полиции из земли-партнера, Вестфалии. Приблизительно 4000 из 10500 кадровых полицейских были уволены на стандартных основаниях или были вынуждены уйти в «раннюю отставку». Только 150 полицейских были уволены по политическим причинам. В Мекленбурге, где комиссия состояла из двух человек, 20-30% персонала были уволены согласно прямому указанию премьер-министра. В Тюрингии 5500 полицейским (из 8000) было позволено продолжить службу. В результате, приблизительно 1750 офицеров, ходатайствовали о поступлении на службу. В Саксонии из 11500 претендентов, приблизительно 500 кандидатур были исключены. В Саксонии-Анхальт из 10000 офицеров, подавших рапорты о приеме на службу, было отклонено 2300 (Haselow, 2000).

Эти опустошительные чистки привели к острой нехватке личного состава и падению морального духа. Так же как и в гражданских службах, эта нехватка позволила тем, кто сотрудничал с полицией Западной Германии, получить самые лучшие или руководящие должности в полиции Восточной Германии. В земле Бранденбург, например, все начальники отделов полиции, были офицерами из земли-партнера Вестфалия, так же как и все лица среднего командного звена (Polizeiprasidente), с только одним исключением. Более того, все из них были членами СПГ.

К кадровой нехватке старшего офицерского состава следует добавить лиц с недостаточной квалификацией, которые в течение первых двух лет часто проходили дополнительную подготовку (в Саксонии в 1992 г. эта категория составила 10% личного состава). Если добавить еще материальные трудности, все это в целом делало полицейские структуры чрезвычайно хрупкими.

### ***Западногерманские полицейские стандарты и восточногерманские особенности: прием на службу и профессиональная подготовка***

Полицейские, которых приняли на службу в новые полицейские структуры Востока временно (Angestellt), были обязаны пройти 2 вида подготовки. Первый вид подготовки реализовывался прямо на работе, где офицеров, используя хорошо известное выражение, «учили, работая». Вторым видом была дополнительная подготовка, которая организовывалась в полицейских школах и академиях.

Понятие «учиться, работая» скорей всего было взято на вооружение в Берлине, где правительство решило интегрировать всех подавших соответствующий рапорт полицейских Восточного Берлина в полицию Западного Берлина. Правительство просто решило смешать вместе 8200 кандидатов-полицейских из Восточного Берлина с уже работающими 22000 полицейских Западного Берлина. 1 октября 1990 г., приблизительно 2000 полицейских Западного Берлина должны были приступить к полицейской работе в восточной части города; и приблизительно 700 их коллег из Восточного Берлина должны были прибыть на службу в западную часть (Glaeser, 2000; Jobard, 2003). Таким образом, проблема обучения была, в основном, решена путем смешения современных профессиональных методов со старыми традиционными методами, то есть путем установления контактов для того, чтобы лучше ознакомиться с реалиями уличной жизни (эти методы могут быть сравнены со знаниями об институционализации и профессионализации полицейской работы в больших американских городах. (см. Haller, 1976; Miller, 1990).

Дополнительное обучение предлагалось земельными государственными полицейскими школами, и поэтому проводилось преподавателями, участвующими в охране правопорядка на Западе, при поддержке полицейской школы в Мюнстере (Вестфалия). Все офицеры

должны были пройти четырехнедельный семинар, посвященный вопросам функционирования демократических, плюралистских и конституционных обществ. В Западной Германии эти четырехнедельные курсы организовывались в школах земель-партнеров. Целью всех этих учебных программ было как можно больше проинформировать офицеров об основах принципа верховенства закона, т.е. ознакомить бывших работников Народной полиции с методами работы и самими полицейскими офицерами Запада через непосредственные личные контакты.

Объем дополнительной и специальной подготовки отличался в различных землях. В Бранденбурге полицейские, которые относились к младшему командному звену, должны были посетить около трехсот часов занятий. Те же, кто занимал должности среднего командного состава — около шестисот часов в течение трехлетнего периода. Нельзя забывать, что начальная подготовка (в полицейской школе или полицейской академии) для полицейского на Западе длится в течение двух с половиной лет.

Однако очень скоро востребованность офицеров-преподавателей возросла на столько, что полиция ФРГ эту потребность удовлетворить не могла. Более того, время от времени из-за нехватки преподавателей стала появляться угроза и для учебного процесса на Западе. Это происходило все чаще и чаще, поскольку, согласно оценкам экспертов, проведенных в Бранденбурге, уровень подготовки офицеров на Востоке равнялся где-то одной трети уровня их западных коллег. Следовательно, дополнительное обучение растянулось на несколько лет и часто происходило по методу «учиться, работая».

### **Успешность реформы ?**

Какие заключения мы можем сделать относительно темпов полицейской реформы и ее последствий в Германии? В течение нескольких месяцев обе части Германии формально получили единый тип полиции. Полиция работала на основе законности, профессиональности и ответственности, т.е. соответствовала трем критериям, выдвинутым Мариной Капарини и Отвином Маренином во вступлении к этой книге. Однако мы также должны добавить критерий децентрализации. Децентрализация явилась конституционным гарантом демократии в Германии, с учетом ее опытов с Бисмарком, Гитлером и ГДР.

### ***Эффективность правоохранительной деятельности в Восточной Германии***

Имплементация западногерманских полицейских доктрин и процедур в новых восточногерманских землях, несмотря на свою внезапность и абсолютность, была чрезвычайно эффективной. Следует рассмотреть два момента: эффективность структурного выравнивания полицейских организаций, и эффективности борьбы против преступности и обеспечения общественного порядка.

Что касается бюрократических структур, партнерские отношения между западными и восточными землями привели к исчезновению специфического ГДР-ского характера у полиции новых восточных земель. Автономность полиции в (Западной) Германии также постепенно вела к относительной независимости институтов подобных полиции новых земель. Естественно, что формальные законы (Polizeirecht), которые регулируют деятельность обычной полиции в Саксонии, аналогичны законам Баварии, ее западногерманского партнера. Политическая близость двух земель (в значительной степени из-за консервативных партий), а также благодаря институциональной имитации способствует развитию их сходства в законодательстве и руководящих принципах. Это — тот же самый случай, что и для двух земель, которые являются оплотами социальных демократов, и, таким образом, партнеров, Вестфалии и Бранденбурга.

Другими словами, полиция на Востоке приобретала автономию, которая, будучи характерной для любой децентрализованной службы, все еще ориентировалась на практику и традиции своих земель-партнеров на Западе. Таким образом, можно определить одинаковые программы охраны правопорядка с помощью общественности или муниципального партнерства и в Бранденбурге, и в Вестфалии, и те же самые программы гражданской милиции, которой предоставлена полицейская компетенция и в муниципалитетах Баварии, и муниципалитетах Саксонии (Hohmeier, 1999; Neue Kriminalpolitik, 2000; Jobard, 2003).

Проблема эффективности борьбы с преступностью должна обсуждаться с учетом значительных трудностей при проведении сравнений в этой области. В конце концов, нет смысла в попытках разобраться, является ли японская полиция более эффективной в борьбе с преступностью, чем британская, поскольку совершаемые преступления отличаются в каждой из этих стран как и их ожидания (Bailey, 1985, 2001).

В 1997 г., например, уровень преступности был пропорционально выше в новых землях: 9400 по сравнению с 7700 на 100,000 жителей. В 2001 г. этот уровень составлял соответственно 8500 и 7500, что говорит о снижении уровня преступности во всей Германии (это ежегодно, начиная с 1992 г., кроме 1995 и 2001 гг.). Снижение уровня преступности более всего отмечено на Востоке, знаменуя практическое выравнивание преступности по обе стороны бывшей восточно-западногерманской границы (ВКА, 1998, 2001).

Уровень некоторых видов преступности был выше в Восточной Германии, чем на Западе. Данной ситуации невозможно дать объяснение. В 2001 г., например, кражи с отягчающими обстоятельствами составляли 22,8% всех преступлений, зарегистрированных на Западе, и 26,7% преступлений на Востоке. Другие статистические данные можно было бы легко объяснить географическими причинами (например, преступная деятельность, связанная с законодательством по вопросам иммиграции, сильнее на Востоке, чем на Западе) или историческими причинами (уровень преступности, связанного с проявлениями правового экстремизма, больше на Востоке, чем на Западе).

Играет ли полиция определенную роль в этих различиях? Конечно да. Необходимо определить, насколько уровень автономии полицейских организаций в рамках федерального законодательства влияет на борьбу с различными видами преступности. Например, значительное количество работников полиции на Востоке привлечены к созданию подразделений по борьбе с правым экстремизмом. Пример этого — Бранденбург и его программа МЕГА, которая была специально разработана для профилактики и подавления организованных форм неонацизма, включает проведение собраний и распространение их идей и методов (Koormans, 1997; Oehlemeyer, 1994).

Ежедневную работу обычной полиции оценить намного труднее. Хорошо известно, что самая главная задача полиции – это поддержание общественного порядка, что по своим масштабам превосходит борьбу с преступностью (Bittner, 1974, 1990; Shearing, 1984). Сущность проблемы заключается в том, что эту огромную часть полицейской работы труднее всего оценить качественно и количественно. Метод вторжения полиции в повседневную жизнь граждан ассоциируется у людей с вторжением государства и потому касается отношений между гражданским обществом и государством. С этой точки зрения, проблема полицейской эффективности может совпадать с проблемой легитимности.

### ***Легитимность полиции Восточной Германии***

Как можно описать легитимность новой полиции, которая была образована на месте старой в новых восточных землях Федеративной Республики Германии?

Значительную часть ответа на этот вопрос можно найти в том, что случилось с политикой распространения западных моделей реализации властных полномочий на территорию бывшей ГДР. Вспомним последствия увольнения бывших работников НП из полиции, а так

же тех, кто был скомпрометирован отношениями с прежним режимом. Нельзя забывать и изгнание на «исключительных» (то есть политическим) основаниях тех кто, несмотря ни на что, остался на службе после 3 октября 1990 г. Нельзя также забыть и массовые отправки на пенсию или в отставку полицейских самых старых возрастных групп, которая очистила полицию Востока от тех, кто вольно или невольно был социализирован в общественные организации или партии. Наконец, нужно подчеркнуть силу институциональной имитации, которая, как упоминалось ранее, означает, что больше нельзя отличить полицию Востока от полиции Запада в организационном плане. Эти элементы сильно влияют на общественное восприятие полиции на восточных территориях Германии, где полиция больше не напоминает диктаторскую полицию предыдущей эры.

С одной стороны, мы должны отметить влияние кризисов или тенденций к краху, которые поставили вопрос о дальнейшем существовании полиции на Востоке. Наиболее яркий пример в этом отношении – это поджог лагеря беженцев в городе Росток (Мекленбург-Померания) в 1992 г. Группа местных жителей-маргиналов (из числа алкоголиков), ответили на призыв вождей местных неонацистских групп, и собрались вокруг лагеря. Затем они его подожгли под звуки скандирования расистских и нацистских лозунгов при полном бездействии местной полиции, которая, к тому же, еще и прибыла на место происшествия с большим опозданием, таким образом, подкрепляя идею сильного коллективного расизма.

Судебное расследование этих событий изо всех сил пыталось доказать расистское поведение рядовых работников полиции, однако оно указало на два институциональных недостатка. С одной стороны, эти полицейские, которые совершенно не обладали опытом противодействия нетрадиционным демонстрациям (которых, в принципе, не было в ГДР после восстания в июне 1953 г.), были виновны в невмешательстве. Кроме того, в тот вечер выходного дня руководители полиции Росток были далеко от места происшествия и поэтому были неспособны влиять на события. Руководители полиции Росток, подобно руководителям всех полицейских формирований на Востоке в то время, были полицейскими служащими земли-партнера (Шлезвиг-Гольштейн) и находились в ту пятницу в кругу своих семей в нескольких сотнях километров. Подобные неудачи являются последствием административной реорганизации вследствие объединения Германии.

В этой связи важно отметить то, что неудачи с охраной правопорядка на Востоке вытекают из комбинации наследия прошлых лет (с точки зрения профессионализации) и негативных последствий реорганизации полиции (с точки зрения обучения персонала). Однако должно быть подчеркнуто, что до настоящего времени не было ни одного серьезного исследования, которое пришло бы к выводу, что восточногерманская полиция более склонна к совершению преступлений (жестокость, расизм и т.д.) по сравнению с их коллегами с Запада (следует отметить, что этот вопрос не отмечен в документах Эмнисти Интернэшнл, а также в обзорах международной прессы; см. Korell and Liebel, 2000).

Более того, опросы общественного мнения продемонстрировали явные различия в уровне «доверия к полиции». По шкале, которая ранжируется между «-5» (никакого доверия вообще) и «+5» (полное доверие), западные немцы поставили своей полиции, в среднем, 1,9 между 1991 и 1995 гг.; восточные немцы поставили 0,4 за тот же самый периода (Haselow, 2000: 145). Различия в цифрах существенное. Во-первых, эти цифры показывают широко распространенную настороженность восточных немцев к общественным институтам, независимо от того рассматриваются ли они как слишком «восточные» (тогда они могут подозреваться в симпатиях к ГДР), или слишком «западные» (что ведет к подозрениям относительно западногерманского империализма). Требуется более тонкий инструментарий для того, чтобы измерить точное восприятие общественностью роли полиции в этот переходный период.

Однако необходимо подчеркнуть и другой структурный элемент. Он касается отношения между требованиями общества обеспечить свою безопасность и политики правительства в

отношении данного вопроса. Каковы реальные ожидания общества относительно демократической полицейской работы? «Подлинно демократическая» полиция может быть идентифицирована, если рассматривать этот вопрос в необходимом историческом контексте. Известно, что западная полиция поощряет различные модели охраны общественного порядка с привлечением общественности с целью сблизить полицию и население для того, чтобы полицейская работа могла лучше отвечать требованиям местного населения (Greene and Mastroski, 1988; Brodeur, 1998). Но именно эта модель охраны общественного порядка с привлечением общественности характеризовала полицию ГДР, причем в еще большей степени, чем любую полицию западной системы.

Действительно, в ГДР были полицейские, за которыми был закреплен определенный район, или один-два квартала, в которых они жили и работали. Живя и работая вместе с жителями, они становились ближе к населению, которое могло обратиться к ним в любое время дня и ночи — например, когда их дети заболели и было нужно срочно направить их в больницу. Из-за их «естественной» близости к населению эти полицейские, известные как *Abschnitt-bevollmachtigt* (или участковый уполномоченный), были также ответственны за наблюдением за населением. Таким образом, будучи погруженным в общество, участковый собирал любую требуемую информацию, которую передавал по команде, пока она не достигала рук Штази. Время от времени участковым давалась команда дестабилизировать лица, которые рассматривались как политические инакомыслящие (путем распространения слухов, преследований, заполнением их почтовых ящиков мусором и т.д.). Тем не менее, их практическая деятельность, имела немалую выгоду для местных жителей, которые отличали их от агентов Штази, занимавшихся исключительно политической деятельностью (по вопросам относительно участковых см. Lindenberger, 1999, 2003; по вопросу японского опыта в области охраны правопорядка с помощью общественности см. Bayley, 1985).

Однако в свете глубоких социальных изменений, которые произошли в результате падения Берлинской стены, восточногерманская полиция начала демонстрировать определенную и растущую потребность в обучении, не теряя контактов с восточногерманским населением, в то время как западногерманская полиция, модель которой была применена на Востоке, выглядела изолированной от его жителей. Что же тогда случилось? Деятельность тех же участковых стала намного менее эффективной, поскольку мало кто из них жил на своем участке; и доступны они были в только течение рабочего времени и в пределах своих полномочий (Hausmann and Hornbostel, 1997; Hornbostel, 2000). Это затрагивает суть понятия демократической консолидации полицейской деятельности: разве мы не должны реализовать истинную охрану общественного порядка с привлечением общественности и «демократическую консолидацию» через реализацию программ, которые осуществляют борьбу с «современной» бюрократией, а также с полицейской философией, которая посягает на независимость и приватность индивидуумов? Естественно, современные формы (и бюрократическая, и профессиональная) «государственных организаций», используя категории Макса Вебера, защищают частную жизнь и свободу индивидуумов, удерживая офицеров полиции на максимально возможном удаленном расстоянии от гражданина. Однако, в то же самое время, дружественные отношения, патернализм, а иногда и просто близость офицеров полиции Германской Демократической Республики предлагала гражданам возможность отказа от индивидуальной ответственности в пределах режима.

### **Заключение: Политические и исторические парадоксы в консолидации «демократических» полицейских систем**

В рамках социологии демократического преобразования, немецкое объединение представляет определенную трудность в сочетании процесса «демократизации» и процесса «ин-

теграции», то есть «процесса, посредством которого группа людей, организованных первоначально в два или более независимых государства, образуют политическое целое, которое может, в некотором смысле, быть описано как сообщество» (Pentland, 1973: 21; Haincock and Welsh, 1994). Главный урок, который преобразование полиции принесло социологии германского преобразования — это удвоенная сила, полученная из поглощения авторитаризма и федерализма.

В случае авторитаризма, оппозиция или сопротивление были сглажены с самого начала в ходе преобразования. В некотором смысле, внезапность политического изменения, последовавшая после падения Берлинской стены, пресекла в корне любую попытку противодействия со стороны офицеров, которые были преданы режиму. Быстрый темп административной реформы тогда остановил даже минимальную мобилизацию в полиции, потому что своей природой, изменения вынудили самых старых сотрудников уволиться и, таким образом, отрезать идеологические и материальные ресурсы, необходимые для поддержки любого импульса к мобилизации.

Скорость в изменении административных процедур может также быть представлена как одна из ключевых особенностей полиции, которая, по мнению весьма уважаемого ученого Эгона Биттнера (Egon Bittner), в настоящее время контролирует все и вся: полицейские должны вмешиваться в «то, что не должно случиться, и в отношении которого кто — то должен сделать что-то» (Bittner 1974/1990: 249). Это — также диктатура момента, которая, нанимая полицейских для самых срочных задач, налагает свой собственный ритм на административную реформу и, в конце концов, на «демократизацию» института. Другими словами, для того, чтобы подвести итог политическому авторитаризму, нужно подчеркнуть тот факт, что демократический переход (как решено первыми свободными выборами в феврале 1990 г.) был реализован в некоторых секторах государственных организаций, таких как полиция, в форме группы инструкций и указаний, нацеленных на исключение неясности и осуществление мобилизации полиции (Przeworski, 1986; Guilhot and Schmitter, 2000; Schedler, 2001).

Федерализм также играет важную роль. В конце концов, имело место не объединение полиции (кроме Берлина), а, скорее, принудительная адаптация полиции пяти вновь сформированных земель к моделям, использовавшимся полицией Запада. После того, как годы обучения прошли, полицейские формирования получили ту же степень автономии, которая была предоставлена полиции в федеральных системах, а затем пошли своим собственным путем. Именно гибкость и относительная автономия в течение так называемой стадии «консолидации» в значительной степени позволили исключить принудительность «преобразования».

Таким образом, в свете множества путей, открывшихся для восточногерманской полиции, дебаты по вопросу стадий преобразования должны вернуться к альтернативам «модернизация/путь развития» (Offe, 1996; Stark and Bruszt, 1998; Dobry, 2000). С одной стороны, никакой другой институт так не увяз в социальных проблемах или вопросах, как полиция. При этом нет никакого другого института, так глубоко зависящего от требований общества, которые заложены в самом определении его целей и задач. Именно поэтому можно вспомнить одну из самых старых пословиц полицейской социологии, которая гласит, что общество получает ту полицию, которую оно заслуживает (Banton, 1964). Кроме того, любые остатки бывшей философии полицейских работ в, не должны позволить забыть специфики общества и его требований в различных регионах Восточной Германии.

С другой стороны, один из путей к «модернизации» полицейской работы, начиная с 1980-х гг., являются возвратом к пешим патрулям и охране порядка с привлечением общественности, местной полиции и полиции, знакомой с доминантными группами в районе. С этой точки зрения на вопросы охраны правопорядка, адаптация полиции от восточной модели к «со-

временной западной» кажется способной заимствовать определенные подходы полицейской работы в прошлом, которые в ГДР были успешны. Модернизация, применительно к полицейской работе в Восточной Германии, имеет определенную схожесть...

### Литература

- Aden, H. 1998. *Combatting Crime, Mobilizing New Actors and Tendencies towards a Repressive Roll-back. German Security and Crime Prevention and Policies in the 90s*. Opladen.
- Bayley, D. 1985 *Patterns of Policing. A Comparative International Analysis*. Rutgers UP, New Brunswick, 1985.
- Bayley, D. 2001. *Democratising the Police Abroad. What to Do and How to Do It*. Washington.
- Bittner, E. 'Florence Nightingale in pursuit of Willie Sutton', in *Aspects of Police Work*. Boston: Northeastern University Press, originally published 1974, reprinted 1990.
- Brodeur, J.P., ed. 1998. *How to Recognize Good Policing?* Thousand Oaks: Sage.
- Bundeskriminalamt. 1998. *Polizeikriminalstatistik*. Wiesbaden.
- Bundeskriminalamt. 2001. *Polizeikriminalstatistik* Wiesbaden.
- Busch, Heiner et al. 1988 (eds), *Die Polizei in der Bundesrepublik*. NewYork.
- Caparini, M., and Marenin, O. 2004. 'Reform and progress in the policing systems of Central and Eastern European countries', in this volume.
- Dobry, M., ed. 2000. *Democratic and Capitalist Transitions in Eastern Europe. Lessons from the Social Sciences*. Dordrecht.
- Dünel, F. 1992. 'Probleme des Strafvollzugs nach der Wiedervereinigung', in Kury H. *Gesellschaftliche Umwälzung. Kriminalitätserfahrungen, Straffälligkeit und soziale Kontrolle*. Freiburg.
- Fogelson, R. 1977. *Big City Police*. Cambridge, Massachusetts.
- Fulbrooke, M. 1995. *Anatomy of a Dictatorship: Inside the GDR 1949-89*. Oxford.
- Glaeser, A. 2000. *Divided in Unity. Identity, Germany, and the Berlin Police*. Chicago.
- Glaesner, G. J. and Wallace, I. eds. 1992. *The German Revolution of 1989*. New York.
- Glaesner, G. J. 1994. 'Parties and problems of governance during unification', in Hancock, D., Welsh, H., eds. *German Unification. Process and Outcomes*. Boulder, Colorado.
- Greene, J. and Mastrofski, S. 1988. *Community Policing. Rhetoric or Reality?* New York.
- Guilhot, N. and Schmitter, P. 2000. 'From transition to consolidation. A retrospective discussion of democratization studies', in Dobry, M., ed. *Democratic and Capitalist Transitions in Eastern Europe. Lessons from the Social Sciences*. Dordrecht.
- Haller, M. 1976. 'Historical roots of police behaviour. Chicago. 1890-1925', in *Law and Society Review*, vol. 4, Santa Barbara.
- Hancock, D., Welsh, H. 1994. 'Models of unification: integration theory and democratisation', in Hancock, D., Welsh, H., eds. *German Unification. Process and Outcomes*. Boulder, Colorado.
- Hancock, D., Welsh, H., eds. 1994. *German Unification. Process and Outcomes*. Boulder, Colorado.
- Haselow, R. 2000. *Der Wandel der Volkspolizei zu einer rechtsstaatlich-demokratischen Polizei. Lübeck*.
- Hausmann, C. and Hornbostel, S. 1997. 'Von der Volkspolizei lernen oder : Wie neu ist die kommunale Kriminalprävention?', in Kury, H., ed. *'Konzepte kommunaler Kriminalprävention'*. Freiburg in Breisgau.

- Hohmeyer, C. 1999. Kommunale Kriminalpolitik in Deutschland. Akteure, Themen und Projekte kriminalpräventiver Gremien'. *Bürgerrechte und Polizei*, vol. 3. <www.cilip.de>
- Hornbostel, S. 2000. 'Der "Abschnittsbevollmächtigte". Ein fast vergessener Versuch der Kriminalprävention'. *Kriminologisches Journal*, vol. 32, no. 3.
- Jobard, F. 2001. 'Weiß neben Schwarz leuchtet besser. Die Zusammenführung der Berlinerpolizei (1989-90)', in *Horch und Guck*, vol.10, no. 4/2001. Berlin.
- Jobard, F. 2002. 'Singularités allemandes. Les surprises de l'unification du système carcéral'. *Critique Internationale* 16, June 2002. Paris.
- Jobard, F. 2003. 'Usages et ruses des temps. L'unification des polices berlinoises après 1989'. *Revue Française de Science Politique*, vol. 53, no. 3/ 2003. Paris.
- Korell, J. and Liebel, K. H. 2000. *Urban, Polizeiskandal, Skandalpolizei. Demokratiemangel bei der Polizei?* Münster.
- Kuran, T. 'New out of newer. The element of surprise in the East European revolution of 1989', in Bermeo, N., ed. *Liberalisation and Democratisation. Change in the Soviet Union and Eastern Europe*. Baltimore.
- Koopmans, R. 1997. 'Dynamics of repression and mobilization. the German extreme right in the 1990s'. *Mobilisation*, vol. 2, no 1. San Diego.
- Lindenberger, T. 1999. 'Creating state socialist governance. the case of the German Volkspolizei', in Jarausch, K., ed. *Dictatorship as Experience. Toward a Social History of the GDR*. New York.
- Lindenberger, T. 1998. 'Die deutsche Volkspolizei (1945-90)', in Diedrich, T., Ehlert, H., Wenzke, R. [eds.] *Im Dienste der Partei. Handbuch der bewaffneten Organe der DDR*. Berlin.
- Maier, C. 1997. *Dissolution. The Crisis of Communism and the End of East Germany*. Princeton.
- Miller, W. 1990. 'Cops and bobbies. 1830-1930', in Klockars, C. and Mastrofski, S. *Thinking About the Police. Contemporary Readings*. 2<sup>nd</sup> edn. New York.
- Moe, T. 1990. 'The politics of structural choice: toward a theory of public democracy', in *Organisation Theory. From Chester Barnam to the Present and Beyond*. Oxford.
- Neue Kriminalpolitik. 2000. *Polizei und städtische Sicherheitspolitik im Wandel*, 1, 2000.
- Offe, C. 1996. *Varieties in Transitions*. Cambridge.
- Ohlemacher, T. 1994. 'Public Opinion and Violence Against Foreigners in the Reunified Germany', *Zeitschrift für Soziologie*, vol. 23, no. 3.
- Opp, K.D. 1994. 'Repression and revolutionary action. East Germany in 1989', in *Rationality and Society*, vol. 6, no. 1. Thousand Oaks.
- Pentland, C. 1973. *International Theory and European Integration*. New York.
- Pierson, P. 2000. 'Path dependence, increasing returns, and the study of politics', in *American Political Science Review*, vol. 94, no. 2. Washington.
- Przeworski, A. 1992. 'The games of transition', in Mainwaring, S., O'Donnel, G., Valenzuela, S., eds. *Issues of Democratic Consolidation*. Notre Dame.
- Reißig, R. and Glaeßner, G. J. 1991. *Das Ende eines Experiments. Umbruch in der DDR und deutsche Einheit*. Berlin.
- Rupprecht, R. 1995. *Polizei Lexicon*. 2nd edn. Heidelberg.
- Schattenberg, B. 1991. 'Entwicklung der Kriminalität in den neuen Bundesländern', in Polizeiführungakademie, 'Transformation. Zur Entwicklung in den neuen Bundesländern', 1991, p. 65 (quoted in Haselow, 2000, p. 41).
- Schedler, A. 'Taking uncertainty seriously : the blurred boundaries of democratic transition and consolidation'. *Democratisation*, vol. 8, no. 4.

- Schmitter, P. and Santiso, J. 1998. 'Three temporal dimensions to the consolidation of democracy', in *International Political Science Review*, vol. 19, no. 1.
- Shearing, C. 1984. *Dial-a-Cop. A Study of Police Mobilisation*. Toronto.
- Wanderer, L., et al., 'Die Ergebnisse einer soziologischen Untersuchung im Dienstzweig Schutzpolizei der neuen Bundesländer', *Die Polizei*, vol. 83, no. 1.