

УДК 327.39

Киселёв Анатолий Кириллович

КУРС ЕВРОСОЮЗА НА СОЗДАНИЕ «ЕВРОПЕЙСКОЙ ПОЛИЦЕЙСКОЙ КУЛЬТУРЫ»

В статье рассматриваются два аспекта «полицейской культуры», создаваемой в странах Евросоюза: программы обмена полицейским опытом и программы антикоррупционной работы в полицейских структурах ЕС.

Ключевые слова: Евросоюз, полиция, Европейский колледж полиции, обмен опытом, коррупция, культура полиции, зарплата сотрудников, затраты на содержание полиции.

Kiselev Anatoly K.

RATE THE EU TO CREATE A «EUROPEAN POLICE CULTURE»

The article deals two aspects of «police culture» created in the EU: exchange programs and program experience police, anti-corruption work in the police force of the EU.

Key words: European Union, the police, the European Police College, the exchange of experience, corruption, culture police, staff salaries, the cost of the police.

В последние десятилетия государства-участники ЕС создают новую культуру доверия и взаимной ответственности в сфере безопасности. В соответствии с этой линией, формируется «европейская полицейская культура». В её рамках отмечается появление сходных законов, одинаковое их повседневное применения вне зависимости от того, к какому государству принадлежит тот или иной закон, тот или иной полицейский. Понятие европейской полицейской культуры было введено в политический и научный оборот сотрудниками Европейского полицейского колледжа (CEPOL) ещё в 2009 году [1, с. 65].

В прошлом сотрудничеству полиций препятствовал сам характер полицейской работы, который неразрывен с суверенитетом государства. Поэтому многие европейские государства в послевоенный период отказывались участвовать в международном полицейском сотрудничестве. Однако в течение последнего десятилетия двадцатого века и в начале века нынешнего члены ЕС предприняли попытки создать культуру взаимных доверительных и разделенных обязанностей не только в области безопасности, но также и в других областях. По этим линиям ЕС стремится строить так называемую «европейскую полицейскую культуру» [2].

Полицейская культура подразумевает определенный набор ценностей и отношений, приобретаемый полицейскими в ходе своей работы. Эта культура имеет свои определенные характеристики в каждой стране, потому что она складывается под влиянием общей социальной культуры. Если стремиться создавать особую европейскую полицейскую культуру, то её «колыбелью» можно считать обучение полиции и полицейское образование [3, р. 2]. Отсюда очевидной становится важность гармонизации полицейского образования и обучения. Чтобы создавать европейскую полицейскую культуру, полицейским от различных стран нужно дать возможность обмениваться их знанием и опытом, чтобы учиться друг у друга.

Ныне традиционное национальное обучение в некоторых ключевых областях для старших офицеров полиции государств – членов ЕС в целях увеличения эффективности сил правопорядка в борьбе против преступности, особенно преступности международной, дополняется их обучением на европейском межгосударственном уровне [4].

Евроколледж подключил к своей работе все европейские полицейские институты и колледжи. Они стали согласовывать подходы к учебным планам, семинарам и курсам, стандартам образования, применять научные исследования, проводимые во всех странах – участниках соглашения.

Программы обмена опытом выполняют одну из ключевых задач CEPOL в развитии полицейской культуры. В то время как в классах на теоретических занятиях выстраивается теория внеграницного сотрудничества полиции, европейские программы обмена полицейским опытом воплощают теорию в практику.

Каждый год полицейские из разных государств Европы приезжают в одну из стран, чтобы провести две недели со своими коллегами-полицейскими и лично увидеть, как всё делается в поли-

ции данной конкретной страны. Каждый такой визит предоставляет возможность обмена знаниями и углубления доверия между партнерами по Евросоюзу.

Обмен увеличивает признание различных культур полицейской работы, сводят на нет имеющиеся предубеждения и ломают барьеры, препятствующие взаимопониманию.

От общественного порядка до борьбы с терроризмом, от кинологической службы до борьбы с незаконным оборотом наркотиков и от судебно-медицинской экспертизы до работы по раскрытию финансовых преступлений – вот далеко не полный перечень обменных тем и мероприятий.

Во время визитов полицейские имеют возможность присутствовать и фотографировать реальные места преступлений. Они могут воочию убеждаться в качестве работы различного оборудования и технологий, применяемых в соседних странах, и получают возможность адаптировать некоторые из увиденных методов и способов в своей персональной деятельности в уже родной стране с помощью имеющихся у них средств.

Приведем некоторые данные за 2011 год [5, р. 3–4].

1. В 2011 году 292 полицейских судебных эксперта из 26 стран-участниц ЕС воспользовались в Болгарии и Швеции практикой обмена опытом, что дало им возможность построить для себя лучшее понимание наиболее серьезных проблем преступности и, кроме того, увидеть воочию, как можно на практике решать эти вопросы.

2. 32 сотрудника СЕРОЛ 15 национальностей работают в 34 национальных учебных заведениях полиции на всей территории ЕС.

3. 795 экспертов-тренеров ведут 106 курсов, семинаров и веб-семинаров по шести модулям электронного обучения.

4. 93 % из 4 206 участников обменных мероприятий в рамках СЕРОЛ признали, что подобные обмены опытом являются полезными и увеличивают эффективность работы национальных полицейских сил, расширяют возможности применения достижений общеевропейской полицейской культуры.

Европейский полицейский колледж в настоящее время занимает особое место в институциональном механизме Европейских Сообществ и Европейского Союза. Характер регулирования нормами Европейского Союза, подотчетность институтам ЕС дают повод отнести его к региональным международным организациям, сформированным на основе соглашений между государствами-членами ЕС [6]. Вследствие этого СЕРОЛ в настоящее время занимает особое положение в системе Европейского Союза, что обусловлено спецификой его главной функции – осуществление сотрудничества в сфере подготовки и переподготовки старших офицеров полиции государств ЕС.

Говоря о полицейской культуре, нельзя не заострить внимание на коррупции в полиции стран ЕС и на мерах по её преодолению.

Последний совместный доклад европейского антикоррупционного агентства OLAF и директора юстиции Евросоюза содержит интересный и весьма конкретный вывод, который многим в России покажется шокирующим.

От коррупции страны ЕС ежегодно теряют 323 миллиарда евро, что составляет почти треть предложенного ЕС семилетнего бюджета на 2014–2020 годы. Полицией и прокуратурой стран союза по статьям «злоупотребление служебным положением» и «взятка» в 2013 году возбуждено уже 67 800 уголовных дел». Это рекордное количество за всю историю ЕС [7].

Вместе с тем стоит отметить несомненные плюсы в антикоррупционной работе полицейских ведомств ряда государств ЕС.

В большинстве европейских стран дорожные полицейские не имеют право штрафовать нарушителей на месте, а могут только выписать квитанцию для оплаты штрафа. У шведских полицейских обычная машина с выключенными спецсигналами внутри оборудована камерами слежения и компьютером. Если проехавший нарушит правила, полицейский все увидит на мониторе, посылит водителю, покажет ему видеозапись и выпишет штраф. В Германии, как и в Швеции, все нарушения фиксируют видеокamеры, а полицейские только выписывают квитанции для оплаты штрафа или повестки в суд [8]. Министр внутренних дел Великобритании Тереза Мэй, выступая в 2011 году в Палате общин по вопросу о Лондонской полиции, почти будничным тоном утверждала о «коррупция в полиции». Министр воспринимала мере вероятность такого явления как нечто само собой разумеющееся. После чего она объявила о предстоящей проверке «случаев неправомерного влияния, заключения неподобающих контрактов и иных злоупотреблений полномочиями в деятельности полиции». О такой позиции российского МВД приходится только мечтать. Ведь

многочисленные разоблачения во взяточничестве современных российских полицейских, особенно высшего звена, продолжают преподноситься населению, читай – налогоплательщикам, как отдельные разрозненные факты, не составляющие систему.

Финляндия – это пример государства, в котором коррупция не приживается. В законодательстве даже нет понятия «коррупция», равно как и речи о борьбе с ней [9]. Органы власти в Финляндии максимально публичны. Все протоколы и записи обсуждений, производимые в администрациях, открыты для каждого гражданина. Один из важнейших факторов, препятствующих распространению коррупции в Финляндии, – высокая материальная и социальная обеспеченность чиновников. В Финляндии затраты на содержание полиции в 2005 г. составляли 661,9 млн. евро. Около 76 % от этой суммы было израсходовано на выплату денежного довольствия сотрудникам. Старший командный состав полиции получал по 4 130 евро в месяц, сержанты – 3 252 евро, рядовые – 2 775, кадеты – 1 986 (для сравнения, средний уровень заработной платы по стране составлял 2 372 евро в месяц) [10].

Первый шаг литовского полицейского руководства, который был сделан после того, как Литва вступила в Евросоюз, стали перемены в национальном законодательстве. Например, полицейский уже не мог остановить человека без причины, если у него нет веских доказательств или подозрения, что гражданин может быть причастен к преступлению или правонарушению. Далее, если полицейский заподозрил, что человек находится за рулем в нетрезвом виде, он может его остановить, но при этом обязательно объяснить причину. Главный шаг, который предприняли власти Литвы, – это борьба с коррупцией в полицейских рядах. В стране была создана специальная антикоррупционная группа, которая подчиняется главному комиссару и следит за работой остальных полицейских. В эту группу входят люди, которые получают хорошую зарплату и которых невозможно подкупить. У них есть база данных полицейских, они видят всю информацию о человеке: от даты рождения и адреса до местонахождения его в конкретное время. И случается даже так: сотрудники видят, что у полицейского сегодня, к примеру, день рождения, то они приезжают к его дому и ждут, когда он вернется, а потом проверяют с помощью алкотестера, не находился ли он за рулем в нетрезвом состоянии. Контроль за работой полиции ведется очень строго, и помогает в этом новейшая техника, которой после вступления в ЕС были оборудованы не только полицейские машины, но и личный автотранспорт сотрудников. Во всех машинах установлена система GPS, которая помогает контролирующим органам знать, где находится полицейский, видеокамеры, которые фиксируют нарушения, специальное оборудование, которое позволяет отслеживать, пристегнут ли полицейский ремнем безопасности, включил ли он указатель поворота, когда это было нужно. Сейчас полицейские работают с такими алкотестерами и радарам, память в которых невозможно стереть. Проверяющий может в любой момент подключиться к прибору и проверить, сколько раз тот показывал превышение скорости или алкогольное опьянения и совпадают ли показания с количеством составленных протоколов. Сейчас все «черные» заработки ушли в прошлое, и в полиции работают только те, кто действительно хочет там работать. Все перемены, которые произошли в полицейской системе Литвы с момента вступления ее в Евросоюз, – к лучшему. Полицейская система Литвы довольно прозрачная. На официальном сайте Департамента полиции Литвы можно найти не только статистику по преступности, но даже данные по средним зарплатам полицейских – от простых инспекторов до начальников. Согласно этим данным, самая низкая средняя зарплата у полицейских в 2013 году составляет 620 евро, самая высокая у генерального комиссара полиции – почти 2 000 евро. Средняя зарплата в Литве составляет около 600 евро.

Опыт Литвы представляется нам удачным для постсоветских стран и способствует т. н. росту «полицейской культуры» и в этой стране, и в странах Балтии в целом.

Властный статус чиновников, в том числе офицеров полиции, способен деформировать их равноправное положение по отношению к гражданам, поскольку позволяет использовать служебные полномочия в узколичных, включая корыстные, интересах [11, с. 64; 12, с. 72]. И если гражданин как частное лицо обычно может руководствоваться общедозволительными, диспозитивными нормами права, исходя из принципа «дозволено все, кроме прямо запрещенного законом», то органы власти и их должностные лица обязаны следовать диаметрально противоположному принципу «запрещено все, кроме прямо разрешенного законом» [13, с.12].

Этот принцип правового государства как нельзя более подходит и к принципам создаваемой в XXI веке европейской полицейской культуры.

Анализ теории и практики стран Евросоюза по формированию и реформированию полиции позволяет прийти к выводу, что политика в отношении полицейских кадров – это комплекс организационных, воспитательных, социальных, финансовых и иных мер, направленных на обеспечение реализации совокупности официальных установок в сфере отбора, профессиональной и идеологической подготовки, социального обеспечения, карьеры персонала данного государственного института [14, с. 96]. Целью ее является превращение полицейских в надежных в профессиональном и моральном плане, преданных существующему государственному строю и политическому режиму исполнителей, возложенных на них правоохранительных функций [14, 15, 16, 17, 18, 19].

Кадровая политика в полиции европейских стран неоднократно претерпевала изменения в ходе эволюции данного государственного института. Эволюция полиции обуславливалась развитием национальной цивилизации, причем наиболее существенные реформы происходили в периоды смены того или иного политического режима. Пройдя историческую трансформацию от закрытой, авторитарной силовой структуры до сервисной и открытой структуры современного общества, полиция на каждом этапе своего развития воплощала в себе представления политиков и населения о месте и функциях органов правопорядка [20, с. 104].

Литература

1. Киселёв А. К. Социальная и образовательная политика стран Евросоюза в подготовке полицейских кадров (вторая половина XX – начало XXI вв.): автореф. дисс. ... д-ра истор. наук. Ставрополь, 2012.
2. Koch U. Intercultural Human Resource Management for Police Cooperation in Europe, Policing in Central and Eastern Europe: Comparing Firsthand Knowledge with Experience from the West, College of Police and security Studies, Ljubljana. 1996.
3. Milić N. The development of an educational culture in border police organizations. Beograd, 2005.
4. EUROPA – Justice and Home Affairs – European police college [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.ec.europa.eu/1
5. Police cooperation through learning//European Police College. CEPOL House. Bramshill. Hook Hampshire RG27 0JW. UK. 2013.
6. Грибовская Н. Н. Сфера деятельности и компетенция Европейского полицейского ведомства // Российский следователь. 2006. № 10.
7. Тихонов С. Антикоррупционный миф // <http://www.km.ru/world/2013/11/25/evropeiskii-soyuz-es/725988-antikorrupsionnyi-mif>
8. <http://skolkodal.ru/index.php?pge=stati&in=193>. 23 августа 2011.
9. Пять стран, обуздавших коррупцию // ЛІГАБізнесІнформ. 16.04.2013.
10. Макаров А. А., Чупров В. М. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в полиции зарубежных стран // <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=25&art=1076>.
11. Петрухин И. Л. Частная жизнь (правовые аспекты) // Государство и право. 1999. № 1.
12. Воеводин Л. Д. Юридический статус личных в России. М., 1997.
13. Ажирбаева О. Р. Противодействие коррупции в полицейских ведомствах США и Европы // Вестник ЮрГу. 2006. № 13.
14. Мороз О. Б. Деятельность полиции по реализации правоохранительной функции в государствах Западной Европы // Аспирант и соискатель. 2003. № 4.
15. Protección de la Seguridad Ciudadana (Spain): Ley 1/92. Madrid, 1992; Public Order Act (UK). L., 1986.
16. Police Act of Finland № 83/1997. Helsinki, 1997.
17. Police Act of Poland № 29/1998. Warsaw, 1998.
18. Law on the Police (Sweden): 6 April 1990 // Journal of Laws. 1990. № 30; Law on the Treatment of Juveniles (Poland): 26 October 1982 // Journal of Laws, 1992, № 24, № 35 // Dziennik Ustaw 1992. № 24. № 35.
19. Recasens A. Police powers and accountability in a democratic society: reports presented to the 12th Criminological colloquium (1999) // Criminological research. 1999. Vol. XXXIII.
20. Мартыненко О. А. Детерминация и предупреждение преступности среди персонала органов внутренних дел Украины. Харьков, 2005.