

ББК 67.401.133.1

А.К. Киселев

Краткий экскурс в историю полицейского образования и обучения в Европе

Ключевые слова: полиция, защита интересов граждан, Европейский Союз, подготовка кадров, полицейская наука, полицейский колледж, уровень образования, правопорядок, законность.

Key words: police, protection of interests of citizens, the European Union, a professional training, a police science, police college, an educational level, the law and order.

Изучение государств различных формаций показывает, что полиция как специализированный орган присутствует далеко не в каждом государстве и, естественно, далеко не всегда в том виде, в каком ее привыкли видеть европейцы. Это лишь подтверждает тезис о том, что если полиция существует не в каждом обществе, то функция государства по охране правопорядка («policing») является универсальной категорией.

Из курса истории государства известно, что изначально слово «police» (полиция) совпадало по своему значению с государственной деятельностью («policing») и в ряде документов являлось синонимом общественного благополучия. Так, например, в ранних германских документах «gute Polizei» означало порядок (Нюрнбергский указ 1492 г.).

Следует отметить, что для европейского общества XVIII в. вопросы соблюдения законности полицейскими подразделениями поглощались более глобальной идеей – ограничением полицейской власти и уменьшением её компетенции с помощью норм естественного права. Поскольку полиция и государство были единым целым, все действия полицейских чиновников рассматривались как совершенные во благо государства, а отсутствие механизмов воздействия на полицию со стороны граждан делали ее практически неуязвимой для общественного мнения и критики.

Цель полиции заключалась в охране порядка и устранении опасностей, а не в заботе о благосостоянии граждан, что должно было стать предметом деятельности других государственных служб.

Не менее важным было принятие тезиса о том, что понятия «полиция» и «принуждение» не совпадают, а только пересекаются, поскольку полицейская деятельность не всегда связана с применением принуждения (предупреждение публики об угрожающей опасности, полицейские меры надзора, расследование преступлений). В качестве исходного было принято следующее соотношение понятий «полиция» и «принуждение»: полиция имеет право применять принуждение (естественно, в виде допущенных законом принудительных

средств) только в тех случаях, когда она без этого не в состоянии выполнить свои задачи.

Закрепление приведенных положений в правовых школах Европы было завершено к концу XVIII в. обычным неписанным правом (Франция, Пруссия) либо обычным правом (Саксония и др.). Главное историческое значение этого процесса заключалось не только в том, как определялись понятие и круг действий полиции, но и в том, что впервые в законодательном порядке ограничивались полиция и полицейская власть. По признанию самих юристов, «... самая сильная, самая опасная для свободы отдельных лиц сторона государственной власти была этим в принципе превращена из незаконной в закономерную деятельность, и таким образом, внутри полицейского государства частично осуществилось правовое государство» [1, с. 113].

В ходе длительной исторической трансформации полиция европейского континента к середине XX в. была сформирована как государственное агентство, чьи представители в униформе патрулировали общественные места, были наделены при этом широкими полномочиями по контролю над преступностью, поддержанию общественного порядка и оказанию помощи населению. Вторая часть полиции, не облаченная в униформу, выполняла функции расследования уголовных преступлений и административного руководства служебной деятельностью. При этом полиция являлась специальным органом, имеющим прерогативу на законное применение силы в целях обеспечения общественной безопасности и правопорядка.

Отправной точкой для нового пересмотра роли полиции в обществе явились глобальные процессы 60-х гг. прошлого столетия: случаи коррупции и злоупотреблений властью среди полицейских чинов; волна обвинений против полиции по фактам расизма и дискриминации; участвовавшие случаи массовых беспорядков и милитаризация полицейской тактики; рост преступности и неверие общества в возможности полиции; уменьшение общественной подотчетности и самоизоляция полиции от общества. Осознание европейским сообществом того факта, что «закон в действии» может сильно разниться от «закона в книгах», впервые поставило деятельность правоохранительных органов в круг научных проблем.

Если курс 60-х гг. XX в. на повышение законности полицейской работы и расширение степени ее подотчетности обществу вступал в противоречие с идеями

70-х гг. о повышении эффективности работы полиции и степени ее контроля над преступностью, то в начале 80-х гг. наметился новый подход, синтезировавший ранее противоречащие друг другу тенденции в развитии полиции. Исследователи, политики, равно как и руководители полицейских подразделений, пришли к единодушному выводу, что две указанные тенденции являются неразрывно связанными и могут быть представлены воедино в подходе, названном «community policing», т.е. полицейской деятельностью, ориентированной на нужды населения и местных общин в целом [2].

Сегодня термин «policing» предлагается к пониманию не как сугубо полицейская активность, но как форма социального контроля, специфическая государственная деятельность по поддержанию общественного порядка. И если европейское сообщество все еще склонно фетишизировать роль полиции, видя в ней неотъемлемую часть общественного порядка, «... тонкую голубую линию, защищающую мир от хаоса» [3, р. 997], то такое понимание полиции – скорее дело стереотипов общественного сознания, нежели результат рационального познания.

Руководители полиции большинства европейских стран в последние десятилетия XX в. сумели осознать возникшие проблемы быстро расширяющейся управленческой деятельности в полиции и постарались реформировать её [4].

Например, в 90-е гг. прошлого столетия греческая полиция претерпела модернизацию своей структуры и методов работы практически в полном соответствии с общим направлением реформирования европейских полицейских систем. Греческие политики и полицейские руководители признавались, что это было ответом на усиление наркотрафика и незаконной иммиграции, произошедшими именно в указанный период. Помощь в такой модернизации оказало правительство тогдашнего премьер-министра Андреаса Папандреу, которое в 1994 г. выделило на нужды национальной полиции 27 млн долл. США. Большая сумма этих средств была направлена на закупку современного оборудования и техники для полиции, в том числе на приобретение нескольких вертолётов. Часть денег была инвестирована в систему обучения полицейских, охватывающую все уровни подготовки офицеров полиции, а более конкретно – на обучение офицеров полиции новым полицейским методам и технологиям (<http://greece.russiansabroad.com/>).

Были пересмотрены концептуальные основы и стандарты управления, усилена профессиональная подготовка и профессиональное образование полицейских, деятельность полиции была переориентирована на помощь обществу и стала более открытой для гражданского контроля.

В целом деятельность европейской полиции сегодня основана на нескольких фундаментальных принципах «новой профессиональной полиции»:

- создание бюрократической организации с ясными правилами и четкой структурой управления;
- законность как главный приоритет в работе;
- стратегия на минимальное применение силы;
- повышение прозрачности и подотчетности полиции обществу;
- акцент в работе на предупреждение преступлений;
- обеспечение общественной безопасности и эффективного контроля над преступностью [5, р. 43–49; 6, р. 30–32].

Полиция в современном обществе часто определяется как специфическая профессиональная организация, использующая власть государства для предоставления населению сервисных услуг по обеспечению личной безопасности граждан и обеспечению общественной безопасности.

Таким образом, пройдя историческую трансформацию от закрытой, авторитарной силовой структуры до сервисной и открытой структуры современного общества, полиция на каждом этапе своего развития воплощала представления политиков и правоведов о месте и функциях органов правопорядка.

История же становления системы профессионального образования кадров полиции в Европе складывается из трех этапов:

1) создание и развитие полицейской подготовки (XIX – начало XX в.). Этот этап характеризуется начальным обучением лиц, поступающих на полицейскую службу, на различных краткосрочных профессионализированных курсах (изучение основ законодательства, прав и обязанностей полицейского, процедуры ареста; физическая подготовка);

2) становление профессионального полицейского образования (с начала XX в. до 1970-х гг.);

3) современное полицейское образование, получившее развитие в результате демократических реформ 70–80-х гг. XX в.

Европейское полицейское образование направлено на выработку знаний и умений, необходимых для фактического выполнения разнообразных полицейских режимов работы. Поскольку потребности в большем количестве знания в полиции увеличиваются, учебные заведения полиции развивались в сторону либо роста своего статуса в ведомственной полицейской системе образования, либо в направлении формирования самостоятельного образовательного учреждения при ориентации в грамотных специалистах исключительно на потребности полиции. Некоторые из этих учреждений, в конечном счете, открыли свои двери не только для полицейских служащих, но и для гражданских студентов.

Следует иметь в виду, что европейские системы полицейского обучения даже в последние годы XX в. были чрезвычайно разнообразными и на первый взгляд чрезвычайно запутанными. Можно было услышать о

колледжах, которые обучают офицеров полиции; о военизированных полицейских училищах, которые предоставляют выпускникам степени университетского уровня; об институтах вне полицейских систем, которые, тем не менее, выпускают исключительно офицеров полиции; об учебных заведениях с университетским уровнем, которые готовят специалистов для определённых высоких рангов внутри иерархии полиции; и т.д. [7].

Одной из особенностей европейской традиции профессионального полицейского образования является то, что полиция стран ЕС с самого начала стремились к созданию именно образовательных ведомственных систем (т.е. дающих полноценное дипломированное образование, применимое и в других сферах деятельности). Это означает, что европейские полицейские учебные заведения дают подготовку, приравняемую к определенной общегосударственной образовательной степени, конвертируемой вне деятельности полиции.

Европейские системы полицейского образования не проводят резкого разграничения между профессиональной подготовкой и профессиональным образованием. Эти понятия там тесно интегрированы. Полицейское образование в ведомственных образовательных учреждениях по основным образовательным показателям аналогично образованию в общегражданских учебных заведениях. Ставится специальная задача – обеспечивать такой образовательный уровень, который ни в чем не уступал бы общегражданскому, а дипломы конвертировались бы вне деятельности полиции.

На базе полицейских центров первоначальной подготовки только в 60–90-х годах прошлого столетия формируются институты полиции, университеты полиции, университетские колледжи, которые дают уже не только первоначальную базовую подготовку новобранцам, но и проводят разнообразные курсы повышения квалификации для различных категорий служащих полиции. Это, к примеру, школа жандармерии и полиции Люксембурга, работающая с 1965 г., полицейская академия Финляндии (1961 г.), полицейский колледж в Брамсхилле (Англия, 1960 г.), Высший военно-учебный центр жандармерии Франции (1970 г.), школа полиции Кипра (1964 г.), и др.

И только в конце 90-х гг. XX в. – в первое десятилетие века XXI в государствах Евросоюза существовавшие ранее учебные заведения преобразовываются в полицейские академии, полицейские институты и специализированные профессиональные образовательные полицейские центры, которые не только проводят курсы по базовой подготовке и переподготовке офицеров полиции, но и дают академическое образование обучающимся с возможностью для них получить дипломы бакалавра полиции, т.е. среднее и даже высшее специальное образование.

Указанные учебные заведения в начале нынешнего столетия становятся не только основными звеньями об-

разовательных полицейских систем государств-членов ЕС, но и крупными исследовательскими центрами, проводящими научно-практический анализ работы национальных полиций. Это, например, полицейская академия Нидерландов в г. Апелдурн (создана в 2004 г.), Германский полицейский университет (с 2006 г.), полицейский колледж Финляндии (с 1998 г., реформирован в 2008 г.), университетский колледж полиции Норвегии (с 1995 г., реформирован в 2005 г.), национальный учебный институт полиции Франции (с 1999 г.), и проч. Эти и иные национальные полицейские академии и школы, работающих во всех странах ЕС и государствах-кандидатах в члены ЕС, ныне аккумулируют передовой национальный опыт работы полицейских структур. Они также обобщают и реализуют опыт работы полиции в рамках всего европейского содружества. Кроме того, они также становятся центрами, занятыми научно-прикладными и теоретическими исследованиями в интересах совершенствования полицейской деятельности по заказам национальных правительств и МВД своих стран и занимающимися изучением передовой полицейской практики в интересах улучшения полицейской работы в рамках всего Евросоюза.

На развитие профессионального полицейского образования решающее влияние оказало изменение в 70-е гг. XX в. социального предназначения полиции, нашедшего выражение в идее служения полиции обществу в тесном сотрудничестве с гражданами. В Европе с этого времени стало нормальным обычным считать, что в современном цивилизованном обществе полиция – уже не карательная силовая структура, а повседневная круглосуточная сервисная служба с широким спектром социальных услуг, где «общество – это покупатель, а полицейское подразделение – это продавец своей полицейской услуги». Акцент при этом делался и делается сегодня не на получении финансовой выгоды, а на решении тех вопросов, которые ставит население перед полицией и которые входят в ее компетенцию [8, с. 145]. При этом остается в силе и традиционное предназначение полиции, когда главный приоритет в ее деятельности – претворение в жизнь законов, предупреждение и пресечение преступлений, что определяет включение в содержание обучения и образования служащих полиции всех государств вопросов борьбы с организованной преступностью, терроризмом, коррупцией, распространением наркотиков и др.

Можно сказать, что предназначение полиции в его современном понимании выступает центром, в соответствии с которым создаются и функционируют системы профессионального полицейского образования. Качественное образование сотрудников, по мнению большинства специалистов полицейской службы и исследователей, является необходимым условием успешности и процветания правоохранительных органов, соответствующих новым криминальным вызовам XXI в. [9, р. 23–25; 10, Р. 401–404]. С конца 60-х гг.

прошлого столетия в европейских странах в связи с изменением социальной роли правоохранительных органов и внедрением в полицейскую деятельность новейшей техники от сотрудников полиции требуется уже иной уровень образования, новые умения, например исследовательские, коммуникативные, критическое мышление, понимание разнообразных социальных проблем и умение их разрешать [11, Р. 39–52].

К началу XXI в. почти 100% поступающих на службу в полицию Греции, Бельгии, Словакии, Словении, Польши имели среднее образование. В Германии и Австрии эта цифра значительно ниже – 30%, а в Швейцарии – 20% [8, с. 176]. Это накладывает дополнительные повышенные требования на ведомственную образовательную систему.

Практика показала, что полицейские, имеющие более высокое образование, результативнее в работе, лучше могут наладить контакт с коллегами по службе, гражданами, представителями разных культур, рас, религий. Они легче адаптируются

к социальным нуждам общества, а не фокусируются только на полицейской деятельности. Такие сотрудники действуют более профессионально и более преданы своему делу. Образовательный ценз для претендентов устанавливается теперь в зависимости от рода будущей работы, должности и, соответственно, места в полицейской иерархии. В большинстве стран Европы на начальный уровень полицейской иерархии теперь принимаются лица, как правило, со средним общим образованием (11 классов, гимназия и т.д.).

Образовательный и культурный уровень полицейских рассматривается сейчас в странах Евросоюза как основной фактор, обеспечивающий прогрессивное развитие полиции, а полицейское образование – как мощный резерв повышения эффективности полицейской деятельности [12, р. 23–25].

Видимо, и в дальнейшем эта тенденция будет сохраняться, а общий образовательный уровень кандидатов в полицию и самих офицеров полиции будет расти, приближаясь к среднему по Евросоюзу.

Библиографический список

1. Аншютц, Г. Полиция / Г. Аншютц // Журнал Министерства юстиции. – 1911. – №7.
2. Community Policing: Rhetoric or Reality? // Ed. by Greene J. Mastrofski S. – N.Y., 1988.
3. The Oxford Handbook of Criminology. Oxford.
4. Core Issues in Policing / Ed. by Leishman F., Loveday B., Savage S. – London, 1996.
5. Storch, R.D. The old English constabulary / R.D. Storch // History Today. – 1999. – Vol. 49. – №11.
6. Reiner, R. The Politics of the Police / R. Reiner. – Hemel Hempstead, 1985.
7. Pagon, M., at all. European Systems of Police Education and Training / M. Pagon, B. Virjent-Novak,

- M. Djuric, B. Lobnikar. – College of Police and Security Studies, Slovenia. 1996. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ncjrs.gov/policing/eur551.htm>.
8. Юридическая педагогика : учебник. – М., 2001.
9. Law and Order. – 1985. – №4.
10. The Police: Methods of Operations and Investigations. – Washington, 1994.
11. Coghane, R. The Training of Community Liaison Officers / R. Coghane, S. Phillips // New Directions in Police Training. – L., 1988.
12. Shafer K.H. High-Performance Policing for the 21st Century // The Police Chief. – 1997. – Nov.