

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИЦИИ В ДЕМОКРАТИЧЕСКОМ ГОСУДАРСТВЕ

Доктор юридических наук, Александр Матвеев

Латвия

Аннотация. *Актуальность темы исследования.* Полиция, невзирая на явные противоречия между декларируемой социальной миссией «борьбы с преступностью» и возможностями ее реализации, по-прежнему остаются в рамках традиционной силовой модели, которая, в свою очередь, является фундаментальной с точки зрения определения ведомственной идеологии полиции. Отрицательным последствием идеологии, провозглашающей «борьбу с преступностью», является осознание преступника в качестве противника, с которым нужно вести борьбу или войну. В реальной жизни это неизменно приводит работника полиции к необходимости идентифицировать себя с человеком, находящимся в условиях вооруженного конфликта, в состоянии необходимой обороны и крайней необходимости. Данная ролевая позиция, в свою очередь, требует быстрых, решительных и бескомпромиссных действий, подчиненных единственной цели – выжить и победить противника. Полицейские подразделения, делающие ставку на борьбу с преступностью, как на основной стиль деятельности, довольно быстро переходят к репрессивным формам социального контроля и фокусируют свои усилия не на средствах ведения борьбы, а на достижении конечного результата – победы. В правовом, демократическом государстве полиция выступает в другом качестве. Репрессивные и карательные функции, в большинстве своем, уступают место задачам обеспечения правопорядка и общественной безопасности, предупреждение преступлений и контроля над преступностью, предоставления широкого спектра социальных услуг населению. Работники полиции повышают легитимность государства, если в своей повседневной работе они демонстрируют, что они: отзывчивы к нуждам и ожиданиям общества, а также используют власть государства в интересах народа. Соблюдение прав человека со стороны полиции является не только требованием морального, правового и этического характера, но и практическим требованием, предъявляемым к работникам полиции.

Цель и задачи исследования. Целью исследования является определение с точки зрения общетеоретических позиций места и роли полиции в механизме современного демократического государства, ее функций, форм и методов деятельности. Поставленная цель была достигнута решением следующих основных задач: определением функции полиции в правовом государстве; анализом понятий «полиция», «полицейская деятельность» и формулирование их определений применительно к механизму государства и права; сравнительным анализом правовой регламентации полицейской деятельности; изучением международных стандартов подготовки работников полиции.

Научная новизна исследования заключается в выработке нового, авторского подхода к оценке деятельности полиции как самостоятельного государственно-правового механизма регулирования специфических общественных отношений, возникающих в сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности. Такой подход предопределен: новыми данными о роли полиции и ее месте в механизме современного демократического государства; определением понятия полицейской функции и ее развития в механизме государства. Новым являются также предложения автора, направленные на совершенствование подготовки работников полиции в соответствии с международными стандартами.

Обобщив, можно заключить, что деятельность полиции, ее задачи и практика многообразны и различны. Закон «О полиции» представляет собой комплексный правовой акт, содержащий правовые нормы с различной принадлежностью (нормы уголовно-

процессуального, нормы административно-процессуального и иных отраслей права). В законе была предпринята попытка систематизировать правовые акты полицейского права. Нормы полицейского права содержатся и других нормативных актах. Актуализируется вопрос комплексного правоприменения.

Ключевые слова: полиция, функции полиции, полицейская деятельность.

Atslēgas vārdi: policija, policijas funkcijas, policijas darbība.

Key words: police, police functions, police activity.

ВВЕДЕНИЕ

В обыденном сознании, да и в так называемых официальных кругах, представления о назначении полиции в обществе и ее месте в государственном механизме часто далеки от тех, которые должны были бы иметь место в правовом государстве. Между тем только при правильном понимании социальной роли полиции можно адекватно определить ее компетенцию и взаимоотношения с другими государственными институтами.

Сегодня большинство населения отвергает саму перспективу тотального полицейского контроля в духе традиций *«полицейского государства»*.

Полиция – орган не *«для»* принуждения, ее задачи состоят в ином. Принуждение – не цель, а средство деятельности полиции, но такое средство, которое и позволяет ставить перед ней соответствующие задачи. Одна из важнейших задач – переориентация полиции на соблюдение, реализацию и защиту прав человека.

Нужно продолжить переход от концепции *«право силы»*, к концепции *«сила права»*.

В законе *«О полиции»* используется термин *«борьба»*, которым все еще пестрит многие нормативные акты. Это слово из лексикона полицейского, а не правового.

Закон *«О полиции»* устанавливает, что *«деятельность полиции строится на соблюдении законности, гуманизма, прав человека, социальной справедливости, гласности, единоначалия и опирается на помощь населения»* (статья 5). Необходимо отметить при этом, что понятия *«справедливость»* и *«законность»* не являются синонимами.

Закон *«О полиции»* не раскрывает содержание указанных (статья 5) принципов и не называет права и свободы человека, обеспечение которых лежит в основе деятельности полиции. Поэтому толкования данных понятий следует искать в нормах Конституции и др. нормах, международных конвенций и пактов о правах человека и основных свободах и других правовых актах, постановлениях судов, правовых доктринах.

Содержание норм права, определяющих деятельность полиции и управление ею, должно укладываться в общие принципы права. Данные обстоятельства указывают на то, что соответствующей области общественных отношений требуются новые комплексные концепции, новое правовое регулирование.

ФУНКЦИИ ПОЛИЦИИ В ПРАВОВОМ ГОСУДАРСТВЕ

В основном ученые-правоведы и философы единодушно признают, что одна из важнейших функций государства – поддержание внутреннего порядка и обеспечение общественной безопасности. Общество и каждый индивид рассчитывают на то, что государство защитит и обеспечит их свободу, собственность и иные права и создаст правовую безопасность в их отношениях с государством и во взаимоотношениях между жителями (правовое государство). Это требование столь же старо, сколь стары рассуждения о государстве и праве (Horns 1999, 70. Ipp.). Есть основания считать, что одной из причин возникновения государства была необходимость обеспечить внутренний порядок в стране, создать для деятельности людей безопасную среду. Иными словами, происхождение и функционирование государства объясняется также необходимостью его полицейской функции для общества в целом и для каждого индивида в отдельности для обеспечения безопасности жизни. Удовлетворение всех иных потребностей никогда не может быть полным, если не обеспечена безопасность и у человека нет уверенности в том, что его жизнь, здоровье, свобода, имущество, честь и достоинство не будут подвергнуты насильственным и противоправным посягательствам со стороны других лиц.

Тенденция выделения полицейского аспекта в деятельности государства сохранялась в европейском правоведении на протяжении XIX – XX веков, несмотря на присутствие в нем сильного либерального течения (Р.Моль, М.Ориу, Ф.Люшер, Ж.-Л.Бержель, В.М.Гессен и др.).

История двух последних столетий показывает, что в большинстве стран мира функция, названная полицейской, медленно, но неуклонно трансформируется в правовую, сохраняя полицейский характер и продолжая играть важную, но уже дополнительную роль.

Полицейская функция занимает особое место в системе основных функций государства. Как определенный вид государственной деятельности эта функция, включая принцип разделения властей, производна от функций управления и судебной

власти, но отличается самостоятельностью, однородностью и стабильной повторяемостью. Полицейская функция имеет «негативную» направленность: она связана с охраной важных для общества и государства объектов (общественного порядка, общественной безопасности, и др.), с вытеснением нежелательных, противозаконных явлений из жизни общества. Охрана данных объектов осуществляется способами административного надзора, прямого административного принуждения, мероприятий оперативно-розыскной деятельности, применения административных и уголовных наказаний.

В специальной литературе встречаются разнообразные подходы к толкованию понятия полиции: под словом «*полиция*» понимается и полицейская деятельность, и должностные лица, и совокупность органов полиции, однако это не позволяет понять ни целей, содержания, методов полицейской деятельности, ни признаков, по которым можно классифицировать должностных лиц и органы, осуществляющие полицейские функции; тем не менее в специальной литературе толкование слова «*полиция*» главным образом связывается с задачами, выполняемыми соответствующими органами публичной власти (Indrikovs 2007, 13.lpp.).

В международных правовых актах понятие полиции раскрывается в Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (1979.), Руководящие принципах для эффективного осуществления Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (1989.), Европейском Кодексе полицейской этики (2001.), Декларации о полиции (1979.), носящих рекомендательный характер. На основании норм данных правовых актов была предпринята попытка дать определение понятия полиции в демократическом государстве: *Полиция – это на основе закона созданный независимый орган исполнительной власти, целью которого является поддержание спокойствия, законности и порядка в обществе, защита и соблюдение основных прав и свобод индивидов, предотвращение преступности, оказание помощи и служение обществу, который для достижения этих целей имеет право использовать меры и средства административного, уголовно-процессуального или оперативно-розыскного принуждения в рамках национального законодательства и международных стандартов, взаимодействуя с другими органами публичной власти и общественностью и который подвергнут эффективному внешнему контролю* (Indrikovs 2007, 16.lpp.). Данная дефиниция не является совершенной, она достаточно сложна, включает также предмет полицейского права, тем не менее она позволяет

установить в Латвии органы, которые могут именоваться полицией, а также органы, выполняющие задачи полиции, однако выполнение данных задач в своей основе не является характерным для целей и основных задач их деятельности; нельзя считать, что только те органы, название которых включает слово «*полиция*», реализуют полицейские функции.

Задачи полиции в демократическом государстве являются: поддержание общественного спокойствия и правопорядка; защита основополагающих прав и свобод личности, в особенности жизни; предотвращение и раскрытие преступлений; снижение уровня страха; а также оказание помощи и услуг общественности. Прогресс в продвижении к демократическим основам полицейской деятельности достигается, когда имеет место переход *«от подхода, ориентированного на контроль, к подходу, ориентированному на обслуживание»*, где основное внимание полиции сосредоточено на активном предупреждении преступлений.

ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ПОЛИЦЕЙСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Изучение полицейской деятельности и ее правовой регламентации в конце XIX – начале XX века привели некоторых исследователей к обоснованию наличия двух основных подходов к организации полицейской деятельности: континентальной Европы (романо-германского) и англо-американского (англосаксонского) (Мейер 1889, с.15). Со всей очевидностью можно утверждать, что основу их формирования составляют прежде всего регламентации различия между романо-германской и англосаксонской правовыми семьями. В настоящее время наблюдается гармонизация обеих правовых систем, но все же существенные различия между ними по-прежнему сохраняются.

Великобритании и во Франции (позднее также в Австрии, Германии, Италии, Испании), в начале XIX века обозначились два различных подхода к организации полицейской деятельности. В Великобритании полиция является государственной структурой, организованной в соответствии с требованиями данного государства и воплощающей нечто подобное саморегулирующейся организации со сведенным до минимума применением силы. Это и отличает ее от континентальной (прежде всего французской) модели, где функционирование полицейского аппарата связано главным образом с решением установленных задач государственной власти, т.е. проблемами

государственного управления. В этих государствах, в отличие от Англии, полицейской функции придается репрессивный и принудительный характер.

В структурно-функциональном отношении модель романо-германской правовой системы отличается жесткая централизация управления учреждений полиции со стороны государства и широкий круг полномочий, а англосаксонскую модель правовой системы – децентрализованное управление через институциональную систему местных органов власти, гораздо меньший объем задач и, следовательно, более тесный контакт с населением.

Полицейская деятельность в демократическом государстве предполагает ряд трудностей. *Первая* заключается в определении оптимальной сочетаемости спектра полицейских функций и задач полиции с демократическими принципами, уважением политического плюрализма, свободы и прав людей. *Вторая* лежит в основе сосуществования того же политического аспекта полицейской деятельности с другими ее видами, а также в негативном восприятии полиции населением.

Это может вызвать в обществе выполнение некоторых ее функций, что порою вносит в общество отношения подозрительности и недоверия, мало способствующие необходимому сотрудничеству полиции с населением. Все это объясняет практику бывших коммунистических режимов по созданию государственных органов для выполнения повседневных полицейских функций и обеспечения государственной безопасности с трудно различаемой компетенцией.

Рассматривая полицию в целом, легитимность правового режима государства, социальный контроль, то есть наличие самого фактора нормативного регулирования, и, далее, правомерность действий полиции как органа исполнительной власти и их взаимодействие, что, естественно, зависит от типа государства, то первая и самая явная основная задача полиции – функции практического обеспечения реализации норм права в целях достижения требуемых государственной властью (законодателем) результатов, а в случае необходимости – возможности применения мер принуждения.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ ПОДГОТОВКИ РАБОТНИКОВ ПОЛИЦИИ

Международные стандарты подготовки работников полиции по их направленности можно разделить на две основные группы: *профессиональные стандарты* и *стандарты в области обеспечения прав человека*. *Профессиональные стандарты* нацелены на повышение эффективности профессиональной подготовки работников полиции, для совершенствования средств и методов раскрытия преступлений, создания основы для работы в условиях интенсивного развития международного сотрудничества. *Стандарты в области обеспечения прав человека* нацелены на обеспечение понимания и соблюдения всеми работниками полиции прав и основных свобод человека.

Также международные стандарты подготовки работников полиции, можно подразделить на: *стандарты общие* – для всех правоохранительных органов и *стандарты непосредственно касающиеся полиции*, носящие обязательный или рекомендательный характер, *универсальные* и *региональные*.

Международные универсальные стандарты разрабатываются в рамках Организации Объединенных Наций (далее - ООН) и других международных организациях. *Региональные стандарты* принимаются в рамках региональных международных организаций, таких как Совет Европы, и рассчитаны на региональное применение.

Основным документом, принятым Генеральной Ассамблеей ООН по вопросу соблюдения прав человека в деятельности полиции является Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (далее - Кодекс). Приняв этот документ 17 декабря 1979 года, Генеральная Ассамблея ООН обратилась к правительствам стран с рекомендацией рассмотреть вопрос о его использовании в рамках национального законодательства или практики в качестве свода принципов, которые должны соблюдаться должностными лицами по поддержанию правопорядка.

Экономический и Социальный Совет ООН 24 мая 1989 года принял Руководящие принципы для эффективного осуществления Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, в которых указывается, что первостепенное значение следует придавать отбору, обучению и подготовке должностных лиц по поддержанию правопорядка. Руководящих принципах указано, что принципы, содержащиеся в

Кодексе, отражаются в национальном законодательстве и применяются на практике. Все должностные лица по поддержанию правопорядка и соответствующие компетентные власти должны иметь Кодекс на их родном языке. Правительства информируют Генерального секретаря ООН через соответствующие промежутки времени, но не реже одного раза в пять лет о степени осуществления Кодекса.

Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка, принятые на восьмом Конгрессе Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Гавана, Куба, 27 августа - 7 сентября 1990 года) также содержат положения касающиеся принципов подготовки работников полиции.

Европейский Кодекс полицейской этики (Рекомендация Rec(2001)10, принятая Комитетом министров Совета Европы 19 сентября 2001 года) (далее – Кодекс) имеет целью создать свод принципов и руководящих начал всей деятельности полиции в демократическом обществе и правовом государстве. В Кодексе уделено внимание вопросам квалификации, набора в полицию и прохождения службы, а также подготовке работников полиции.

Согласно Резолюции 690 (1979) Парламентской Ассамблеи Совета Европы Декларации о полиции (принята в г. Страсбурге 08.05.1979 на 31-ой сессии Парламентской Ассамблеи Совета Европы), полицейский должен пройти в полном объеме общую подготовку, профессиональную и служебную подготовку, а также получить соответствующий инструктаж по социальным проблемам, демократическим свободам, правам человека и, в частности, по Европейской конвенции по правам человека.

Условия современной жизни помимо традиционных требований к знаниям, умениям, физической подготовке, выдвигают новые обязательные требования, предъявляемыми к современным работникам полиции, такие как обладание хорошими коммуникативными способностями и знание иностранных языков.

РЕЗЮМЕ

Полицейская деятельность в Европе организована на основе континентального (романо-германского) и англосаксонского (*Common Law*) права; полиция на базе двух правовых систем формируется по-разному: континентальная характеризуется жестким централизованным управлением органами полиции со стороны государства, властной

вертикалью и широким объемом полномочий полиции (Австрия, Германия, Италия, Испания, Франция, и др., а также Латвия). Англосаксонская модель отличается децентрализацией управления, повышением уровня полномочий местных органов власти и меньшим по объему полицейскими функциями (Соединенное Королевство и др.). Каждая модель обладает собственными правовыми рамками, определяемыми различиями между двумя наиболее развитыми в Европе правовыми системами.

Полицейское право, с точки зрения источников, развивается в двух направлениях. Первое направление – систематизация актов полицейского права. Второе направление – дальнейшее укрепление роли нормативных актов в урегулировании общественных отношений в сфере полицейской деятельности.

Международные стандарты подготовки работников полиции, в области обеспечения прав человека уже нашли свое отражение во многих международных документах, таких как: Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка, Декларация о полиции, Европейский Кодекс полицейской этики .

Профессиональные стандарты пока находятся в стадии обсуждения и разработки.

KOPSAVILKUMS

Policijas darbība Eiropā tiek organizēta, pamatojoties uz kontinentālās romāņu - ģermāņu un anglo – sakšu (*Common Law*) tiesību bāzes; policija veidojas atšķirīgi uz divu tiesību loku bāzes: kontinentālajai raksturīga policijas iestāžu stingra (hierarhiska) pārvaldes centralizācija un plašs policijas funkciju apjoms (Austrija, Vācija, Itālija, Spānija, Francija u.c., arī Latvija). Anglo – sakšu modelis atšķiras ar decentralizētu policijas iestāžu pārvaldi, lielāku vietējo pašvaldību lomu un šaurāku policijas funkciju apjomu (Apvienotā Karaliste u.c.). Katram modelim ir savs tiesiskais regulējums, kas nosaka atšķirības starp attīstītākajām tiesību sistēmām Eiropā.

Policijas tiesības no avotu viedokļa attīstās divos virzienos. Pirmais virziens – policijas tiesību aktu sistematizācija. Otrais virziens – turpmāka normatīvo aktu lomas pastiprināšana sabiedrisko attiecību regulēšanā policijas darbības jomā.

Starptautiskie standarti policijas darbinieku apmācībai cilvēktiesību jomā jau ir atspoguļoti daudzos starptautiskos dokumentos, piemēram: Tiesību aizsardzības amatpersonu

uzvedības kodeksā, Pamatprincipos par tiesību sargāšanas amatpersonu spēka un ieroču izmantošanu, Deklarācijā par policiju, Eiropas policijas ētikas kodeksā. Profesionālie standarti tiek izstrādāti un apspriesti.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Ceriņš, A. (b.g.). *Policijas tiesības un pienākumi*. Rīga: Policijas skola.
- Dišlers, K. (2002). *Ievads administratīvo tiesību zinātnē*. Rīga: Tiesu namu aģentūra.
- Horns, N. (1999). Ievads tiesību zinātnē un tiesību filozofijā. *Likums un Tiesības*. Nr.3: 69-74.
- Indrikovs, Z. (2007). Policijas jēdziens demokrātiskā valstī. *Administratīvā un Kriminālā Justīcija*. Nr. 3: 13-21.
- Jakubaņecs, V. (2005). *Valsts jēdziens un formas*. Sestais izdevums. Rīga: P&Ko.
- Krastiņš, I. (1994). *Vispārējās tiesību teorijas termini un to skaidrojumi*. Rīga, Junda.
- Latvijas Republikas 1991. gada 4. jūnija likums "Par policiju". /stājas spēkā 04.06.1991. // Ziņotājs, 24.09.1992., Nr. 37, ar grozījumiem uz 01.11.2010. <http://www.likumi.lv/doc.php?id=67957>
- Oldersans, D. (2004). Cilvēktiesības un policija. Rīga: Latvijas Policijas akadēmija.
- Policija un cilvēktiesības. Eiropas aktualitātes. (2000). *Cilvēktiesību žurnāls*. Rīga, LCI, Nr. 13-14.
- Бержель, Ж.-Л. (2000). *Общая теория права*. Москва, NOTA BENE.
- Берекашвили, Л. (2003). Обеспечение прав человека и законности в деятельности правоохранительных органов. «Щит-М».
- Гессен, В. (1999). О правовом государстве. В: *Антология мировой правовой мысли*. Москва: Мысль.
- Горшенева, И. (2004). *Полиция в механизме современного демократического государства*. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право.
- Люшер, Ф. (1993). *Конституционная защита прав и свобод личности*. Москва.
- Моль, Р. (1871). *Наука полиции по началам юридического государства*. Санкт-Петербург.
- Мейер, П. (1889). *Государственные и административные учреждения Англии, Франции, Германии и Австрии*. Одесса.
- Права человека и судопроизводство. Собрание международных документов. Poland, Warsawa, OSCE.

ACTIVITIES OF POLICE IN THE DEMOCRATIC STATE

Summary. Policing in Europe is organised on the basis of continental (Romano Germanic) law and common (Anglo-Saxon) law, the police developed differently in the two systems of law: the continental law police is characterised by a strict hierarchy of police institutions, centralised administration and a wide range of police functions (Austria, Germany, Italy, Spain, France etc. and Latvia, too); decentralisation of police administration and significant powers of local authorities in the policing sphere are typical of the common law police (the United Kingdom).

In terms of sources of law police law develops into two directions. The first direction is the systematisation of legislative acts; the second direction – further enhancement of the role of normative acts in the regulation of social relations in the policing sphere.

An international standard for training police officers in the field of human rights is already reflected in many international documents, such as: the Code of Conduct for Law Enforcement, Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials, the Declaration on the Police, the European Code Police Ethics. Professional standards are still under discussion and development.