Машугина Евгения Викторовна. Правовые и организационные основы деятельности полиции Эстонской Республики и её роль в обеспечении общественной безопасности: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Машугина Евгения Викторовна;[Место защиты: Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России http://vnii-mvd.ru/news/dissert/2837].- Москва, 2015.- 184 с.

Введение

**Глава I Правовые и организационные основы деятельности Министерства внутренних дел Эстонской Республики в сфере обеспечения общественной безопасности**

1. Место и роль Министерства внутренних дел Эстонской Республики в системе обеспечения общественной безопасности 18

2. Генезис правовых и организационных основ формирования современной полиции Эстонской Республики 42

3. Основы правового регулирования деятельности полиции Эстонской Республики 70

**Глава II Основы организации и управления деятельностью полиции Эстонской Республики**

1. Система организации и управления деятельностью полиции Эстонской Республики 106

2. Принципы комплектования кадров и прохождения службы в полиции Эстонской Республики 124

3. Правовые и организационные вопросы международного сотрудничества полиции Эстонской Республики 143

Заключение 161

Список использованных источников

* [Генезис правовых и организационных основ формирования современной полиции Эстонской Республики](http://www.dslib.net/admin-pravo/pravovye-i-organizacionnye-osnovy-dejatelnosti-policii-jestonskoj-respubliki-i-ejo.html#6162241)
* [Основы правового регулирования деятельности полиции Эстонской Республики](http://www.dslib.net/admin-pravo/pravovye-i-organizacionnye-osnovy-dejatelnosti-policii-jestonskoj-respubliki-i-ejo.html#6162242)
* [Принципы комплектования кадров и прохождения службы в полиции Эстонской Республики](http://www.dslib.net/admin-pravo/pravovye-i-organizacionnye-osnovy-dejatelnosti-policii-jestonskoj-respubliki-i-ejo.html#6162243)
* [Правовые и организационные вопросы международного сотрудничества полиции Эстонской Республики](http://www.dslib.net/admin-pravo/pravovye-i-organizacionnye-osnovy-dejatelnosti-policii-jestonskoj-respubliki-i-ejo.html#6162244)

## Генезис правовых и организационных основ формирования современной полиции Эстонской Республики

Утвержденная Президентом Российской Федерации 20 ноября 2013 года Концепция общественной безопасности в Российской Федерации1 определила одним из приоритетных направлений государственной политики обеспечение общественной безопасности. Это представляется логичным, поскольку общественный порядок и общественная безопасность есть фундамент нормальной жизни всех граждан, деятельности всех государственных, общественных и частных учреждений и предприятий, а потому к охране этих объектов государство всегда относилось как к охране общественного блага, придавало этой охране политическое значение2.

В данной Концепции на долгосрочную перспективу определена необходимость постоянного совершенствования системы обеспечения общественной безопасности . Это положение напрямую связано с необходимостью совершенствования деятельности органов правопорядка, в первую очередь полиции, так как одной из ее основных целей является обеспечение общественной безопасности4.

Реформирование правоохранительных органов любого государства в первую очередь направлено на повышение эффективности их деятельности.

В свою очередь, стандартный «рецепт» реформирования полицейских органов, рекомендуемый международными организациями, - резкое сокращение численности сотрудников, повышение заработной платы и расходов на техническое обеспечение, усиление контроля над силовыми ведомствами,- как показали исследования, годится только для тех стран, в которых не существует зависимости бюджета от сырьевых доходов1. В данной связи можно сделать вывод о том, что применение стандартного «рецепта» при реформировании российской полиции не приведет к высокой эффективности ее деятельности, что напрямую повлияет на состояние общественной безопасности в стране. Основываясь на том, что одним из механизмов реализации Концепции общественной безопасности в Российской Федерации является исследование передового опыта иностранных государств в сфере обеспечения общественной безопасности и его внедрение в систему обеспечения общественной безопасности в стране2, а также с целью расширения возможностей при выборе путей совершенствования отечественных органов внутренних дел, проанализируем полицейскую систему Эстонской Республики.

На момент распада СССР Эстония имела не только единый с нашей страной правоохранительный институт - советскую милицию, но и одинаковую общую картину состояния преступности. Так, анализ статистических данных, характеризующих преступность в бывших союзных республиках за последние 5 лет, показал, что в РСФСР и в Эстонской ССР показатели преступности находились на примерно равном уровне, тогда как во многих других союзных республиках (Украине, Грузии, Литве и др.) коэффициенты преступности имели расхождения в показателях по сравнению с РСФСР в два и более раза. Это позволяет утверждать о наличии

Тем не менее, в настоящее время полицейская система Эстонии - одна из наиболее эффективных на постсоветском пространстве. Уровень доверия общества к полиции, как основной источник оценки ее деятельности, составляет 86% , и она признается образцовой в Европе . Поэтому логично утверждать, что опыт ее реформирования является положительным. Что касается уровня общественного доверия к российским правоохранительным органам, в частности к полиции, что также является одним из основных официальных источников оценки эффективности ее деятельности , то по данным опроса ВЦИОМ работа полиции оценивается обществом следующим образом: «хорошо» - 18%, «плохо» - 18%, «средне» - 52%4.

Более 20 лет назад реформаторы эстонской полиции ставили перед собой такие же цели, какие сейчас стоят у российских реформаторов в части повышения эффективности деятельности органов внутренних дел и смены прежней идеологии, при которой милиция воспринималась обществом как репрессивно-карательный орган1. Для достижения поставленной цели в Эстонии применили как общепризнанные «рецепты» повышения эффективности деятельности полиции, так и нестандартные, мало распространенные в Европе. Чтобы иметь возможность применить положительный полицейский опыт Эстонской Республики в условиях российских реалий, необходимо изучить место эстонской полиции в системе органов власти страны, этапы ее становления и реформирования, а также выявленные автором положительные и отрицательные аспекты ее развития. Вначале рассмотрим и учтем некоторые географические, политические, демографические и иные особенности становления основных социально-правовых институтов этого государства.

## Основы правового регулирования деятельности полиции Эстонской Республики

С момента выхода Эстонии из состава СССР и до настоящего времени эстонская полиция прошла три этапа реформирования, а именно: первый этап - с 1991 по 2004 год - воссоздание национальных полицейских органов, создание Департамента полиции Эстонской Республики. Основным достижением данного периода стало провозглашение новой полицейской идеологии «от советской милиции как силовой структуры - к демократической полицейской службе, с налаживанием совершенно новых отношений с обществом»; второй этап - с 2004 по 2009 год - приведение нормативного правового регулирования полицейской деятельности и структуры полицейских органов Эстонии в соответствие с требованиями Европейского Союза. Этап характеризуется признанием руководством страны общественного мнения о полиции концептуальным, достижением стабильно высоких показателей эффективности полицейской деятельности, а также развитием и совершенствованием тех направлений деятельности Департамента полиции Эстонской Республики, которые непосредственно ориентированы на исполнение концепции общественного мнения; третий этап - с 2009 года по настоящее время - укрупнение полицейского аппарата путем объединения ранее самостоятельно действующих правоохранительных органов Эстонской Республики, а именно: Департамента полиции, Департамента пограничной охраны, Департамента гражданства и миграции - создание Департамента полиции и пограничной охраны. Таким образом, Министерство внутренних дел Эстонской Республики делегировало современной эстонской полиции статус основного правоохранительного органа, реализующего политику Министерства в правоохранительной сфере.

Каждый из этих этапов, с точки зрения повышения эффективности полицейской деятельности, в целом был успешен. Однако самым продуктивным в плане повышения эффективности полицейской деятельности явился второй этап реформирования полиции Эстонии, на котором начали реализовываться те меры, которые на протяжении более чем 10 лет продолжают оставаться приоритетными. Указанные меры направлены на обеспечение следующих направлений полицейской деятельности: а) близость к людям; б) открытость; в) дисциплина и отсутствие коррупции.

Руководство эстонской полиции уделяет большое значение реализации комплекса антикоррупционных мер, которые реализуются в том числе мерами организационного характера. Так, специфическое территориальное построение префектур эстонской полиции, не совпадающее своими границами с эстонскими уездами (маакондами), является составной частью блока антикоррупционных мер, ограничивающих возможность негативного авторитетного влияния руководителей территориальных органов власти на деятельность полицейских органов, и наоборот. Тем самым ставится дополнительное препятствие для устранения одной из причин коррупции - зависимости стандартов и принципов, лежащих в основе работы полицейского аппарата, от политики правящей элиты.

Основы правового регулирования деятельности полиции Эстонской Республики Любые отношения, возникающие в правоохранительной сфере (в сфере обеспечения общественной безопасности), так же как и сама организация работы правоохранительных органов, регулируется административно-правовыми нормами. В данной связи невозможно в полной мере раскрыть сущность любого правоохранительного органа (в том числе полиции) без детального рассмотрения законодательства, регулирующего его деятельность.

В самом общем виде полицейское законодательство можно охарактеризовать как совокупность взаимосвязанных нормативных правовых актов различной юридической силы, регулирующих общественные отношения в сфере полицейской деятельности1. Ввиду существующей иерархии норм мы выделили основной блок нормативных правовых актов, раскрывающих сущность современной эстонской полиции. К нему относятся четыре документа: Основной закон Эстонской Республики (Конституция) (1992), Закон «О полиции и пограничной охране» (2009), Устав Министерства внутренних дел Эстонии (2004) и Устав Департамента полиции и пограничной охраны (2009).

Несомненно, к полицейскому законодательству относятся также Уголовный кодекс (1992), Уголовно-процессуальный кодекс (2004), Кодекс об административных правонарушениях (1992), Закон «О розыскной деятельности» (2000), а также еще ряд законов Эстонии . В числе этих законов, действие которых также распространяется на полицию, стоит назвать Закон «О негражданах» (1993), Закон «О гражданстве» (1995), Закон «О борьбе с коррупцией» (2012), Закон «О чрезвычайном положении» (1996), Закон «О защите персональных данных» (1996), Закон «О беженцах» (1997), Закон «О наркотических и психотропных веществах» (1997), Закон «О противодействии легализации (отмыванию) денег» (1998), Закон «Об отмывании денежных средств и предотвращении финансирования террористической деятельности» (1999), Закон «Об охране государственной тайны» (1999), Закон «О тюремном заключении» (2000), Закон «Об охране окружающей среды» (2002), Закон «Об информации» (2000)3 и др.

## Принципы комплектования кадров и прохождения службы в полиции Эстонской Республики

Работой полицейской префектуры руководит префект полиции, который обладает всеми необходимыми полномочиями для осуществления полицейской власти на подведомственной территории. Префект имеет трех заместителей, первый из которых является директором криминальной полиции полицейской префектуры, второй - директором полиции охраны правопорядка полицейской префектуры, третий - заместителем префекта по общим вопросам (кадровая работа, хозяйственная деятельность). Все остальные отделы в составе префектуры подчиняются непосредственно префекту.

Штатная численность полицейских префектур различна. Количество сотрудников полиции в полицейской префектуре зависит от численности населения и уровня преступности в соответствующем регионе.

В каждой полицейской префектуре имеется по три функциональных отдела: отдел охраны правопорядка, криминальный отдел и административный отдел, в задачи которых входит обеспечение всей полицейской работы на территории своей префектуры.

Более подробно остановимся на криминальном отделе полицейской префектуры. В него входят несколько отделений по различным направлениям деятельности: отделение по раскрытию тяжких преступлений (против личности и собственности), отделение по раскрытию преступлений, связанных с автотранспортом (кражи и угоны), отделение розыска (розыск преступников и без вести пропавших), отделение по борьбе с наркопреступлениями, отделение по борьбе с экономическими преступлениями и бюро по борьбе с организованной преступностью.

Отделениями руководят соответствующие комиссары полиции. Штатная численность каждого из перечисленных отделений колеблется от 15 до 20 сотрудников, среди которых примерно половину составляют оперативные работники, другая половина - следователи. В свою очередь полицейская деятельность в Эстонии протекает в четырех основных формах: регламентарной, исполнительной, оперативно-розыскной и следственной1 (так же как и полицейская деятельность в нашей стране).

Регламентарная реформа предусматривает право полицейских органов издавать предписания, обязательные для исполнения всеми физическими и юридическими лицами. Исполнительная форма состоит в выдаче (или отказе в выдаче) индивидуальных разрешений, а также в установлении индивидуальных запретов на совершение каких-либо действий. Оперативно-розыскная форма направлена на розыск и задержание преступников. Следственная форма заключается в сборе доказательств, необходимых для судебного преследования правонарушителей . Отметим здесь, что деятельность эстонской полиции в оперативно-розыскной и следственной форме протекает неотделимо друг от друга и ведется в каждом полицейском подразделении по борьбе с преступлениями и правонарушениями. Указанная особенность обусловлена спецификой организации раскрытия и досудебного расследования преступлений и правонарушений. В эстонской полиции не существует такого понятия, как «следственный аппарат». Следователи и оперативные сотрудники работают совместно в рамках одного полицейского подразделения, которые поделены по отраслевому принципу и подчиняются одному руководителю. По мнению руководства МВД Эстонии, подчинение одному руководителю исключает все проблемы, связанные с объективными недостатками при взаимодействии отдельных следственных и оперативных подразделений. Таким образом, работа следователя и оперативного работника сводится к одному критерию оценки работы - успешному досудебному расследованию. Более того, помимо отсутствия самостоятельного следственного аппарата и подчинения следователей и оперативных уполномоченных одному руководителю, на оперативность и, соответственно, на качество их работы влияет отсутствие в процессуальной деятельности полицейских стадии «возбуждения уголовного дела». Так, любое сообщение (в том числе телефонное или посредством сети Интернет) регистрируется дежурной службой и сразу же заносится в компьютер, номер сообщения становится номером уголовного дела. При обнаружении (выявлении) преступления сотрудником полиции, момент, когда полицейский начал разговаривать с подозреваемым или осуществил любое другое (законное) действие, считается временем заведения уголовного дела. То есть прокурор, являющийся в Эстонии, так же как в нашей стране, представителем обвинения, предъявляет обвинение на основе собранных материалов и направляет дело в суд1.

Как известно, в России для возбуждения уголовного дела необходимо собрать проверочные материалы, представить их следователю, далее направить их прокурору и только после этого получить согласие (или отказ) на возбуждение уголовного дела и др. Поэтому эстонские полицейские действуют более оперативно, чем полицейские в нашей стране. Такое «неразделение» оперативной и следственной функций в деятельности эстонских полицейских имеет ряд преимуществ по сравнению с моделью, действующей в настоящее время в российской полиции. Как нами было отмечено в Главе I настоящего исследования, меры, направленные на обеспечение возможности оперативного реагирования полиции на вызовы и угрозы, относятся к одному из трех приоритетных направлений развития полицейской деятельности. Направление «Близость к людям» наиболее сильно влияет на повышение эффективности полицейской деятельности и на высокий уровень положительной оценки этой деятельности обществом. Так, в ежегодных отчетах о полицейской деятельности в Эстонии, а также в платах ее работы оперативное реагирование всегда стоит на первом месте.

## Правовые и организационные вопросы международного сотрудничества полиции Эстонской Республики

Помимо рабочей группы по борьбе с организованной преступностью, в рамках СГБМ сформировано еще несколько экспертных подгрупп по разным направлениям деятельности. В частности, Эстония совместно с Финляндией координирует работу подгруппы по борьбе с преступностью в сфере информационных технологий, участвует в финляндско-эстонских оперативных мероприятиях «Фин-Эст» по перекрытию каналов незаконной транспортировки наркотических средств.

Эстония, наряду с другими странами Балтийского региона - Латвией и Литвой, принимает участие в деятельности Группы содействия в обеспечении Балтийской безопасности (БАЛТСИ/BALTSEA), которая играет важную роль в оказании содействия по созданию и развитию своих собственных институтов безопасности, включая армию и полицию2.

Эстонская полиция с 1996 года участвует в международных миссиях. Поначалу участие осуществлялось в миссиях ООН, но в последние годы предпочтение отдается полицейским и гражданским миссиям Европейского Союза3.

В задачу полицейских миротворцев входит непосредственное поддержание порядка в зоне их ответственности. Они несут патрульно-постовую службу, осуществляют розыск преступников, ведут оперативную и следственную работу, выполняют экспертно-криминалистические функции. Критерии для их отбора базируются на требованиях ООН к миротворческому полицейскому составу: кандидаты на службу в миссиях должны подходить по возрасту, состоянию здоровья, иметь определенный опыт работы в полиции своей страны, свободно владеть одним или несколькими иностранными языками, уверенно пользоваться табельным оружием и иметь навыки профессионального управления автомобилем1.

В двустороннем формате полиция Эстония ведет наиболее активное сотрудничество с США, странами-партнерами по Евросоюзу и НАТО. При этом особо близкие отношения в правоохранительной сфере установлены со странами Балтийского региона и Северными странами.

Наиболее тесное двустороннее сотрудничество МВД Эстонии ведет с МВД Финляндии. Ведется ряд проектов по повышению эффективности деятельности полиции Эстонии, обучению личного состава современным методам борьбы с преступностью, совершенствованию эстонского законодательства, а также административно-правовой практики2. частности, предусматривают прямое взаимодействие с приграничными полицейскими префектурами полиции Эстонии. Из примеров успешного сотрудничества эстонской полиции с органами внутренних дел Российской Федерации можно привести следующие факты.

В 2003 году завершилась долговременная совместная операция по обезвреживанию международной (граждане России и Эстонии) организованной преступной группы, занимавшейся изготовлением и распространением синтетических наркотиков и контрабандными поставками их прекурсоров. В результате совместной операции были арестованы 11 человек, пресечена деятельность 5 подпольных лабораторий, из незаконного оборота изъято свыше 430 кг прекурсоров для изготовления свыше 8 миллионов таблеток «экстази» на сумму около 160 миллионов долларов.

В 2004-2005 годах Департамент полиции и пограничной охраны Эстонии совместно с УМВД России по Псковской области проводил оперативно-профилактические мероприятия «Застава» и «Метель», направленные на оздоровление криминогенной обстановки в приграничных районах и пресечение путей контрабанды через эстонско-российскую границу.

Между эстонской полицией и полицией России в Псковской области также налажен обмен информацией и вещественными доказательствами по розыску преступников и без вести пропавших лиц в акватории Чудского озера.

Департамент полиции и пограничной охраны помимо международного сотрудничества в правоохранительной сфере ведет сотрудничество по линии охраны границы и сотрудничество в сфере гражданства и миграции. Изначально после восстановления суверенитета Эстонии сотрудничество в сфере охраны границы происходило с соседними государствами - с Латвией, Финляндией и Россией (на сегодняшний день сотрудничество с данными государствами продолжается)1, но с 2005 года Эстония создала агентство FRONTEX - основной партнер по пограничной охране на уровне ЕС. FRONTEX работает по 6 основным направлениям: координация оперативного сотрудничества союзных государств по управлению внешними границами; оказание помощи в обучении пограничников союзных государств, в т.ч. разработка единых учебных стандартов; анализ рисков; участие в развитии важных исследований по контролю и охране внешней границы; оказание технической и оперативной помощи государствам-членам ЕС при возникновении критических ситуаций на внешней границе; оказание при необходимости помощи союзным государствам в организации общих операций по возвращению. Также на двустороннем уровне в области охраны границы МВД Эстонии в лице Департамента полиции и пограничной охраны сотрудничает с пограничными службами Украины, Грузии, Белоруссии.