

Лавицкая Марина Ивановна

д-р ист. наук, профессор

ФГБОУ ВО «Российский государственный

гуманитарный университет»

г. Москва

МОДЕЛИ ПОЛИЦЕЙСКИХ СИСТЕМ В РФ И ЗА РУБЕЖОМ

Аннотация: в статье проанализированы виды полицейских систем в РФ и за рубежом, отмечены характерные черты и преимущества этих моделей, а также их особенности. Автором сделан вывод, что создание органов полиции во всех государствах шло не только исходя из культурных традиций соответствующей страны, но и подчиняясь общественным реалиям, побуждающим формировать полицию в её наиболее оптимальной модели.

Ключевые слова: механизм обеспечения прав гражданина, механизм обеспечения свобод гражданина, органы внутренних дел, полиция, виды полицейских систем, централизованная система, децентрализованная система, смешанная система.

В механизме обеспечения прав и свобод гражданина, являющимся сложно организованным устройством, которое может быть рассмотрено как в динамике, так и в статике российской полиции, как и ранее милиции, принадлежит очень значимое место. Органы внутренних дел, куда в качестве составного элемента входят полицейские структуры, будучи тесно взаимосвязаны с его остальными элементами, выполняют в этом механизме одну из центральных ролей и являются его обязательной составляющей, поскольку их деятельность должна иметь своим итогом не только охрану правопорядка, но и укрепление законности, защиту интересов общества и государства, а также обеспечение прав и свобод личности. По мнению С.В. Рыбак, «роль органов внутренних дел в механизме обеспечения обусловлена динамической, а место статической сторонами исследуемого механизма» [8, с. 170].

В зарубежных государствах органы внутренних дел представлены достаточно широким спектром, в их числе можно назвать органы безопасности, органы специальной компетенции, чья деятельность направлена на превенцию, раскрытие и расследование отдельных особо общественно опасных деяний (например, террористических актов), органы, входящие в пенитенциарную систему соответствующего государства. Они структурно входят в исполнительную ветвь власти, их предметы ведения и компетенция установлены законодательными актами, и построены они, как правило, по принципу жесткой иерархической соподчиненности отдельных звеньев, особый порядок взаимодействия которых определен порядком прохождения службы. Государство предоставило им легально закрепленное право использования в своей деятельности насильственных методов для принуждения к исполнению правовых предписаний, регламентировав специфику применения ими оружия и / или других средств защиты и нападения, а также юридически закрепило возможность ограничения прав и свобод, которое не следует терминологически смешивать с умалением, если этого требуют интересы охраны правопорядка.

Хотя в процессе своей профессиональной деятельности сотрудники этих органов могут вторгаться и сферу личных прав граждан, однако и на них самих в процессе их служебной деятельности могут налагаться различные ограничения.

Практически во всех иностранных правопорядках центральное место среди системы органов внутренних дел занимает полиция, как правило, считающаяся органом общей компетенции. Термин возник еще в античности, когда «police» означал город-государство, имеющий особенности своего устройства (а сам термин «государство» стал употребляться значительно позже в эпоху Н. Макиавелли). Исследователи отмечают, что позднее (XVI в.) семантика этого термина оказалась расширена, изначально его новое значение появилось во Франции, распространившись далее по европейским государствам и фактически сохранившись и в настоящее время [7, с. 56; 2, с. 281]. Именно во французском государстве появился впервые полицейский устав, руководствуясь которым и предписывалось следить за общественным порядком. В новом значении – это

деятельность, направленная на защиту общественного порядка, безопасности социума и имеющая своей целью обеспечение общественного благополучия. Причем, по мнению А. Губанова, именно полиция выступает в качестве силового гаранта законности, поскольку именно ей предоставлено право на легитимное насилие с целью защиты государственности и правопорядка, этим правом детерминировано место, которое полиция занимает во властной структуре и системе правоохранительных органов [3, с. 300].

Уже в момент создания этих органов осознавалась необходимость научного осмысления их деятельности и даже зародилась наука «полицистика», основание которой связывают с именем Н. де ля Маара, сочинившего «Трактат о полиции». В истории отечественной юридической науки в императорской России тоже можно назвать ряд представителей этого научного направления: И.Е. Андреевский, В.М. Гессен, А.И. Елистратов, И.Т. Тарасов, М.А. Шеймин. Однако сугубо негативное отношение основателя государства «нового типа», которое должно было прийти на смену разрушенной империи, не только негативно сказалось на личной судьбе этих исследователей, но и надолго затормозило исследовательскую работу в этом направлении из-за политической ангажированности и идеологических клише, сопровождавших государственное отношение к полиции в советскую эпоху, перенесенных в научную сферу. Как уже отмечено, начало такому отношению положил В.И. Ленин, заявивший, что сотрудники полиции, представляя собой «профессиональную касту, составленную из людей, «натасканных» на насилие против беднейшего населения, получающих несколько повышенную плату и привилегии «власти» (не говоря о «безгрешных доходах»)» [6, с. 25], действуют только в интересах угнетения масс и поэтому, как и другие элементы правопорядка российского государства, должны быть уничтожены. В этом же русле развивалась риторика тех исследователей, которые рискнули обратиться к данной проблематике [1]. Еще в 90-е годы XX века отношение к полиции в зарубежных государствах было не свободным от идеологизированности и далеким от беспристрастного научного анализа. Оно сопровождалось практически полярным отношением к этому органу исполнительной власти

и варьировалось от полного восхищения до неприятия его с классовых позиций. Первую точку зрения прекрасно иллюстрирует высказывание Б.А. Захарова, восторженно отметившего, что «полиция за рубежом – это вызывающий восхищение механизм, пригодный как для защиты демократии, так и борьбы с преступностью» [5, с. 42], а второе продемонстрировано даже в академическом энциклопедическом издании, где в словарной статье указано, что «в современных капиталистических государствах полиция используется главным образом для карательно-репрессивных целей в борьбе против национально-освободительного и рабочего движения» [13, с. 333].

Исследователи признают, что в настоящее время в мире сложилось 3 вида полицейских систем, в которых прослеживается взаимосвязь с особенностями создавших их государств. Первая из них именуется континентальной, по названию стран, в которых она сложилась, исходя из особенностей её структурирования у нее есть еще второе название – централизованная модель. Считается, что она больше характерна для унитарных государств. Она предполагает принцип подчинения, в роли которого выступает министерство внутренних дел, руководитель которого назначается либо президентом по согласованию с парламентом, либо парламентом по представлению президента. Кроме национальной полиции, в такой модели существуют еще военизированные силы, обеспечивающие правопорядок, которые именуются жандармерией, хотя наименование в различных странах может варьироваться, эта структура имеет разные названия (не только жандармерии, но и гвардии, корпуса карабинеров и пр.). Будучи, как и национальная полиция, подчинена гражданской администрации, эта структура может выполнять свои функции как в военной, так и гражданской сфере. Считается, что её родоначальником является Франция, где такая модель возникла уже в XVII веке.

Противоположностью ей является децентрализованная система, отличающаяся фрагментарностью, возникшая в странах с федеративным устройством, испытавших на себе сильное влияние англо-саксонской правовой системы. Она действует в странах, где главой по-прежнему является английская королева

(Канада, Австралия), но и в странах, получивших независимость от английского влияния (Соединенные штаты Америки), и не только характеризуется большой активностью населения в обеспечении общественного порядка, легально закрепленной возможностью избирать отдельных представителей, выполняющих полицейские функции (например, шерифов), контролировать их деятельность, но и разнонаправленностью административного подчинения полицейских структур.

Смешанная система полиции характерная для Великобритании, Японии и некоторых других государств. Её структуру стараются выстроить как децентрализованную систему, найдя разумный компромисс между недостатками централизованной системы, несвободной от злоупотреблений своими полномочиями и, с другой стороны, учесть достоинства децентрализованной системы.

Попытки проанализировать полицейскую модель нашего государства явно демонстрируют, что она сформирована как сугубо централизованная система, построенная на принципах соподчиненности и возглавляемая МВД России, входящим в систему исполнительной власти, целью деятельности которого является разработка и проведение в жизнь политики в сфере внутренних дел и которому подчиняются на принципах субординации и единоначалия все территориальные подразделения ОВД, в том числе и полиция, обеспечивающие внутреннюю безопасность нашей страны. Есть в нашей стране и еще один элемент, характерный для континентальной модели – военизированные подразделения по типу жандармерии, который ранее был представлен в нашей стране войсками внутренней гвардии, а в настоящее время – Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации (Росгвардией), образованной в апреле 2016 года [9], и действующей сейчас на основании позднее принятого федерального закона [12].

Как видим, этот созданный путем реформирования правоохранительный орган, входящий в структуру ОВД, имеет двойное название, что прямо отражено в нормативных документах, которыми он руководствуется в своей деятельности [10]. При этом одно из его наименований нам представляется противоречащим преамбуле Конституции РФ: положению, в котором указано о

многонациональном народе России. Мы полагаем, что здесь разработчиками конституции изначально не было проведено различие между терминами «нация» и «этничность», в сущности, в Основном законе РФ оказалась воспроизведена советская формулировка только с устранением прилагательного «советский», хотя по западным меркам РФ – это мононациональное полиэтничное государство (в еврейском государстве Израиле евреев – 80%, а в России русских – 83–84%). При этом в большинстве западных стран, откуда, собственно, название «Национальная гвардия» оказалось реплицировано в отечественную систему правоохранительных органов, воспринята концепция политической нации, о чем, кстати, свидетельствуют и названия международных организаций: «Лига Наций», «Организация Объединенных Наций», где термин «нация» фактически выступает синонимом понятия «государство». Таким образом, в западной концепции политической нации, Франция – государство всех французов, принадлежащих к французской политической нации, вне зависимости от их этничности, которая считается личным делом каждого, не влияющим на концепцию политической нации, поэтому для таких стран название военизированных структур «Национальная гвардия» вполне логично – это фактически синоним государственной гвардия (в концепции политической нации нация равна государству), однако для нашей страны, в которой до сих пор нет не только восприятия, но даже понимания этой концепции, по-прежнему наблюдается терминологическая путаница в терминах «этничность» и «национальность», из-за чего и возникло такое смысловое рассогласование с конституционной преамбулой.

В данном случае требуется корректировка не самого названия созданного правоохранительного органа, которое соответствует западным стандартам и повторяет их, но изменение конституционной преамбулы и восприятие в РФ концепции политической нации по западному образцу. Однако, несмотря на численность русского народа, и на то, что именно он является государствообразующим, он по-прежнему остается в ряду других национальностей (которые путают с этничностью) и даже не упоминается в качестве отдельного, в отличие, например,

от Конституции Республики Татарстан, где сказано о принятии этого документа многонациональным народом Республики Татарстан и татарским народом.

В науке есть хорошо аргументированное мнение о постепенной трансформации нашей модели полицейской системы из континентальной в сторону модели смешанной (С.В. Гунич) [4, с. 104]. Этот ученый, поясняя свою позицию, связывает такой переход с усилением элементом общественного контроля, осуществляемого не только федеральной Общественной палатой, но и наблюдательными комиссиями, общественными советами, создаваемыми не только при МВД РФ, но и при его территориальных органах, указывает, что такой процесс идет в русле западных тенденций, отмечая, что в настоящее время в западных странах работу полицейских структур стараются строить, исходя из ободрения обществом ее деятельности, выразившейся в формировании концепции коммунально-ориентированной деятельности полиции (community policing) и соответствующем построении её взаимоотношений с обществом. Напротив, мы полагаем, что, что в РФ, на наш взгляд, происходит укрепление элементов именно континентальной централизованной системы, а общественный контроль, как бы ни назывались органы, его якобы производящие, остается во многом формальностью. Несмотря на это, стоит согласиться с выводом этого исследователя, что реальное воплощение этой концепции позволит преодолеть, с одной стороны, недостатки централизованной системы, которые хорошо известны, в их числе называют чрезмерную забюрократизированность и высокие коррупционные риски, а также нивелировать недостатки децентрализованной системы, главными из которых являются ограниченность юрисдикции и возможная рассогласованность действий её составляющих. Это позволит не только улучшить работу по выполнению задач, предусмотренных федеральным законодательством для полиции [11] (к ним, согласно этому нормативно-правовому акту, относится: охрана общественного порядка, обеспечение общественной безопасности, защита жизни, здоровья, прав и свобод личности), но и расширить их: в настоящее время полиция не задействована в качестве органа, способного участвовать в решении вопросов

обеспечения национальной безопасности, об этом прямо не упомянуто в федеральном законе «О полиции» [11].

Создание органов полиции во всех государствах шло не только исходя из культурных традиций соответствующей страны, но и подчиняясь общественным реалиям, побуждающих формировать полицию в её наиболее оптимальной модели. Так, как справедливо отметил А.В. Губанов, «модели организации и управления, стратегия и тактика деятельности полиции определяются в первую очередь национальными особенностями видения путей решения внутривнутриполитических, экономических и социальных проблем, стоящих в конкретный период перед каждой страной» [3, с. 10]. Например, изначальной причиной создания отряда конной полиции, сформированного в 70-е годы XIX в. в канадской провинции Альберта, были конфликты индейского населения этой провинции с американскими торговцами, несправедливо ведущими торговлю, а созданный в 1873 году отряд не только сумел благополучно разрешить этот конфликт, но и патрулировал границу с США (до протестов со стороны Штатов), и даже следил, осуществляя контролирующие функции, за ходом строительства канадской ветки Тихоокеанской железной дороги. Затем, во время клондайкской золотой лихорадки, начавшейся на Юконе, полиция не только вынуждена была следить за правопорядком среди наплыва золотоискателей, которых было около 300 тыс., но и делиться навыками выживания в суровом климате с теми, кто таковыми не обладал. Столь разносторонняя деятельность канадской полиции на этапе ее становления обусловлена большой территориальной протяженностью Канады и одновременно её малой заселенностью, это и привело к тому, что отряд в 300 человек был единственным представителем властных структур на территории 800тыс. кв. км.

В настоящее время установлены международные нормативы численности полиции, которые учитывают не территориальный критерий, а степень ее заселенности. ООН считает оптимальной численность 2,2 представителя полиции на тысячу населения. В РФ этот показатель по-прежнему остается одним из самых высоких в мире, составляя 7.7, тогда как в США он 2,3, а в Японии – 1,9. Таким

образом, все неоднократно проводившиеся оптимизации численности структуры российской полиции, начиная с ее реформы, инициированной Президентом РФ, привели только к сокращению сотрудников низового аппарата, затруднив выполнение своих функций полицейскими, что можно считать неправильным толкованием самого термина «оптимизация». Это привело к тому, что сотрудники не имеют возможности повышать свой профессиональный уровень, эмоционально выгорают, не могут качественно выполнять свои обязанности, в конечном итоге, наблюдается большая текучесть кадров низового звена и жалобы на оставшихся со стороны населения.

Во всех моделях полицейских систем есть проблема взаимодействия с гражданским обществом и транспарентности ее деятельности, решаемая с разной степенью успешности. Попытки приблизить деятельность полиции к нуждам населения в разных странах решаются по-разному. В некоторых странах, в частности, в США и в Великобритании, территориальные отделения полиции, подчиненные мэру, финансируются из местных бюджетов, что, в свою очередь, может нести в себе ряд опасностей, главная из которых состоит в том, что в этом случае они могут быть заложниками конфликта местного самоуправления и центральных властей, если наблюдается разнонаправленность их интересов. Контроль над органами полиции может осуществляться прокуратурой, которая в некоторых государствах входит в судебную систему, известны случаи и парламентского контроля, в рамках которого проводится скрупулезный подсчет между выделенными на функционирование полиции средствами и размером предотвращенного ее деятельностью ущерба для доказательства эффективности функционирования.

Итак, в контексте реформирования ОВД и их центрального элемента – российской полиции, работу по обобщению, изучению, распространению и использованию зарубежного полицейского опыта следует продолжать и рассматривать ее как одну из составляющих комплекса мер, направленных на повышение эффективности функционирования органов внутренних дел России как субъекта конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод личности в

выполнении их центральной задачи – обеспечении (включая защиту) прав и свобод человека и гражданина и создании условий для реализации их интересов.

Список литературы

1. Бельсон Я.М. Карательный механизм современных буржуазных государств / Я.М. Бельсон. – М.: Акад. МВД СССР, 1980. – 88 с.

2. Горожанин А.В. Государство и полиция / А.В. Горожанин. – СПб.: Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2001. – 303 с.

3. Губанов А.В. Основы организации и функционирования полиции зарубежных государств и использование их опыта для совершенствования деятельности органов внутренних дел России: дис. ... д-ра юрид. наук / А.В. Губанов. – М., 1997. – 355 с.

4. Гунич С.В. Органы внутренних дел как элемент конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / С.В. Гунич. – Хабаровск, 2014. – 211 с.

5. Захаров Б.А. Запад и Россия / Б.А. Захаров. – СПб.: Акад. МВД СССР, 1995. – 120 с.

6. Ленин В.И. Позабыли главное / Полное собрание сочинений: в 55 т. Т. 32. – М., 1955.

7. Мушкет И.И. Полицейское право России: проблемы теории / И.И. Мушкет, Е.Б. Хохлов. – СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 1998. – 173 с.

8. Рыбак С.В. Органы внутренних дел в механизме обеспечения прав и свобод гражданина: дис. ... канд. юрид. наук / С.В. Рыбак. – Ростов н/Д., 1999. – 199 с.

9. Указ Президента РФ от 05.04.2016 №157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2015. – №15. – Ст. 2072.

10. Указ Президента РФ от 30.09.2016 №510 «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации (вместе с «Положением о Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации»)» // СЗ РФ. – 2016. – №41. – Ст. 5802.

11. Федеральный закон от 07.02.2011 №3-ФЗ «О полиции» // СЗ РФ. – 2011. – №7. – Ст. 900.
12. Федеральный закон от 03.07.2016 №226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2016. – №27 (Ч. I). – Ст. 4159.
13. Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А.Я. Сухарев / 3-е изд. – М.: Энциклопедия, 1993. – 415 с.