Вирабов Вартан Самсонович. Правовые основы деятельности полиции в современных условиях: теоретико-правовой аспект: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.01 / Вирабов Вартан Самсонович;[Место защиты: Нижегородская академия МВД России].- Нижний, 2014.- 304 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава I. Методологические предпосылки формирования правовых основ статуса и деятельности полиции в современных условиях России 17**

1. Механизм современного государства: доктринальные трактовки и оптимальные пути их интеграции 17

2. Полиция в механизме государства: природа, место, функции 42

**Глава II. Эволюция нормативной правовой основы деятельности полиции России 78**

3. Исторический аспект становления правовых основ деятельности полиции (милиции) России 78

4. Современное состояние системы законодательства, регламентиру ющего деятельность полиции 115

**Глава III. Мониторинг правоприменения действующего российского законодательства о полиции 160**

5. Правовое регулирование мониторинга правоприменения в Российской Федерации 160

6. Основные результаты мониторинга правоприменения российского законодательства о полиции 184

7. Перспективы совершенствования мониторинга реализации полицейского законодательства 198

Заключение 230

Библиография

**Введение к работе**

**Актуальность темы диссертационного исследования**. Кардинальное реформирование всех сторон общественной жизни ставит на повестку дня проблему качественного правового регулирования деятельности полиции современной России.

Диссертант исходит из предельно широкой трактовки понятия «правовые основы» и солидаризуется с позицией, согласно которой она представляет собой: а) систему принципов международного и национального права, ориентированных на создание условий для наиболее полной жизненной самореализации и удовлетворения интересов общества, индивидов и их коллективных образований; б) закрепление руководящих идей, раскрывающих ценности, на которые ориентируются при выстраивании механизма правового регулирования; в) систему правовых актов, опосредующих конструируемые общественные отношения; г) систему юридических инструментов и технологий, с помощью которых обеспечивается достижение прогнозируемого результата1. Сообразно этому: правовыми основами деятельности полиции обобщенно или конкретно моделируются и обеспечиваются желательные для государства и гражданского общества стандарты, предписания, установления, закрепляющие и развивающие организацию и функционирование полицейских структур.

Демократическое социальное правовое государство должно обладать мощным правоохранительным потенциалом. Это предопределено необходимостью выдвижения адекватных ответов внутренним вызовам и внешним угрозам. Демагогические рассуждения о ненужности армии, органов безопасности и правоохраны являются утопией, которая несет в себе серьезную социальную опасность и может привести к утрате государственности. 28 марта 2012 года Святейший Патриарх Московский и всея Руси Кирилл, выступая на «круглом столе» «Духовность. Нравственность. Закон» в Московском университете МВД России отметил: «Совершенно очевидно, что идет скрытая необъявленная война с нашим обществом тех, кто не желает жить по закону. Очень легко демонтировать полицию и другие правоохрани-

1 Ср.: Взаимодействие гражданского общества и государства в России: правовое измерение / кол. авт.; под ред. О.И. Цыбулевской. Саратов, 2013. С. 53.

тельные органы; легче всего это сделать, если существуют изъяны в их деятельности, точно так же, как достаточно легко демонтировать Вооруженные силы. Но совершенно очевидно, что результат будет трагическим для всей страны. Страна потеряет само себя»1.

Модернизация государственного управления потребовала перенастройки правоохранительного механизма, формирования принципиально нового правоохранительного института – полиции. Ситуация, сложившаяся в конце первого десятилетия XXI столетия в России, привела к тому, что у большинства населения сложилось негативное отношение к сотрудникам правоохранительных органов и в первую очередь к сотрудникам милиции как к наиболее крупной правоохранительной структуре, решающей широкий круг правозащитных задач. Стремясь улучшить ситуацию, Президент России издал Указ от 24 декабря 2009 года № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации»2, в котором констатировалась необходимость модернизации органов внутренних дел, организации их деятельности, кадрового, финансового, материально-технического обеспечения.

Этим нормативным правовым актом было положено начало не простого изменения «милицейской» терминологии на «полицейский» понятийный ряд, а перевод системы МВД России на новую систему взаимодействия правоохранительных органов и населения, которая направлена на преодоление барьеров отчуждения и противостояния между правоохранительными органами и институтами гражданского общества. Был сформирован новый вектор отношений между полицией и гражданами, который предполагает активное участие населения в деятельности полиции, формирование системы социального контроля над преступностью и создание принципиально нового образа полицейского в общественном сознании. Нормативная база для указанной деятельности была заложена в Федеральном законе от 7 февраля 2011 года № 3 «О полиции»3.

Обращаясь к количественной стороне нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность полиции, необходимо исходить из общих тенденций развития действующего отечественного законодательства. Оче-**1** Русская Православная Церковь. Официальный сайт Московского Патриарха. URL: (дата обращения: 30.01.2013).

2 Собрание законодательства РФ. 2009. № 52, ст. 6536.

3 О полиции: федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3 // Собрание законодательства
РФ. 2011. № 7, ст. 900.

видна необходимость перехода от экстенсивного развития законодательства, связанного с увеличением числа юридических актов, к законодательной политике и практике, основанной на повышении их эффективности. «В последние два года, – констатирует вице-президент РАН Т.Я. Хабриева – наметилась тенденция к снижению числа принимаемых законов как следствие ужесточившихся требований к их качеству». По приведенным ею данным на сегодняшний день действуют около 1000 «базовых» федеральных законов и более 20 000 законов субъектов Российской Федерации1.

Непосредственно деятельность органов внутренних дел в Российской Федерации ныне регламентируется (без учета секретных документов и актов с пометкой «ДСП») 3 федеральными законами, 18 указами Президента России, 32 постановлениями Правительства РФ, 54 приказами МВД России.

Столь внушительный массив нормативных правовых актов, лежащих в основе деятельности полиции, трудно освоить, а значит разумно и эффективно применять. Необходимые пути совершенствования этой основы – последовательное сокращение ее элементов за счет повышения качества содержания и формы, поиска инновационных форм систематизации.

Федеральный закон «О полиции» явился не только первоосновой нормативной правовой базы деятельности полиции, но и всей системы правоохранительного законодательства Российской Федерации. Он является статутным законом, на базе которого должно происходить формирование нормативных правовых актов, которые регулируют деятельность других правоохранительных органов. Это предопределено тем, что в нем наиболее концентрировано закреплены основные принципы и задачи государственной правоохранительной политики.

Реализация указанных принципов повлекла за собой разработку соответствующей нормативно-правовой базы, регламентирующей деятельность полиции2. Принятие этого комплекса нормативных правовых актов высшей

1 См.: Хабриева Т.Я. Конституционное развитие должно быть эволюционным // Россий
ская Федерация сегодня. 2013. № 23. С. 21.

2 феде
ральный закон от 19 июля 2011 года № 247 // Российская газета. 2011. 21 июля; О службе
в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Рос
сийской Федерации: федеральный закон от 30 ноября 2011 года № 342 // Российская газе
та. 2011. 7 декабря.

юридической силы сформировало прочную законодательную основу для деятельности полиции.

Значимо и не только с технико-юридической, но и с системно-содержательной стороны то обстоятельство, что модернизация полицейского законодательства и доведение его до приемлемого для государства и гражданского общества уровня может актуализировать модификацию и смежных с ним отраслей права.

Особая актуальность темы диссертационной работы заключается в том, что надлежащее качество нормативной правовой основы деятельности полиции напрямую влияет на число совершаемых в этой сфере правоприменительных и интерпретационных ошибок: дефектная юридическая основа с неизбежностью влечет рост такого рода ошибок, что одновременно означает увеличение нарушений прав и свобод граждан.

Актуальность исследования обусловливается и тем, что только качественная нормативная правовая основа деятельности полиции может обеспечить уверенное и решительное поведение сотрудников при пресечении противоправных деяний, профилактировать на ранних этапах формирование асоциального поведения граждан, должностных лиц государственного аппарата, предпринимателей.

Указанные обстоятельства вызывают объективную потребность в проведении специального доктринального общетеоретического исследования правового регулирования деятельности полиции.

**Степень научной разработанности проблемы.** Изучение научной литературы позволяет заключить, что в современной отечественной теории государства и права отсутствуют самостоятельные монографические труды, где новейшее правовое регулирование деятельности полиции выступило бы в качестве самостоятельного объекта исследования.

Проблематика правового регулирования деятельности полиции нашла отражение в трудах видных русских правоведов дореволюционного периода (Андриевский И.Е., Антонович А.А., Берендтс Э., Белявский Н.Н., Бунге Н.Х., Гольцев В.А., Гуляев П., Гессен В.М., Дерюжинский В.О., Елистратов А.И., Ивановский В.В., Крижанич Ю., Лешков В.Н., Оскольский А.С., Палибин М.К., Посошков И., Тарасов И.Т., Таганцев Н.С., Шеймин Н., Шпилевский М.М. и др.).

Историко-правовому анализу природы и места полиции в механизме государства посвящены труды современных юристов Борисова А.В., Гибо-ва В.В., Кодана С.В., Малыгина А.Я., Мушкета И.И., Мулукаева Р.С., Яковлева К.Л. и др.

Общетеоретический и конституционно-правовой аспекты проблемы места и роли полиции в механизме государства отражены в работах Аврутина Ю.Е., Анисимова П.В., Астахова Д.В., Барановой М.В., Барбина В.В., Бельско-го К.С., Богданова Н.А., Боера В.М., Гончарова И.В., Городинца Ф.М., Горше-невой И.А., Григониса Э.П., Григорьева А.В., Еремяна В.В., Зубова И.Н., Кико-тя В.Я., Клишаса А.А., Коваленко И.А., Лазарева В.В., Мазаева В.Д., Москаль-ковой Т.Н., Овчинникова А.И., Позняка В.И., Сальникова В.П., Сафонова В.Е., Свечниковой Л.Г., Сенякина И.Н., Синюкова В.Н., Радько Т.Н., Ромашова Р.А., Рыбакова О.Ю., Тихомирова Ю.А., Толстика В.А., Тюриной Е.Н., Хабибули-на А.Г., Хабриевой Т.Я., Черникова В.В., Эбзеева Б.С., Янгола Н.Г.

Фрагментарно правовая основа деятельности полиции освещалась в отраслевой юридической науке усилиями Алехина А.П., Аслаханова А.А., Атаманчука Г.В., Бабаева М.М., , Бахраха Д.Н., Бачило И.Л., Бельского К.С., Веремеенко И.И., Гаврилова Б.Я., Гурова А.И., Демина А.А., Дугенца А.С., Еропкина М.И., Зайцева О.А., Искужина Р.С., Килясханова И.Ш., Козлова Ю.М., Колодкина Л.М., Комиссарова В.С., Кондрашова Б.В., Конина А.М., Коренева А.П., Кузнецова А.П., Лазарева Б.М., Лунеева А.Е., Макарей-ко Н.В., Маркушина А.Г., Марфицина П.Г., Ноздрачева А.Ф., Пиотровского В.Ю., Пискотина М.И., Позднышова А.Н., Ренова Э.Н., Россинского Б.В., Салищевой Н.Г., Сверчкова В.В., Серегина А.В., Соловья Ю.П., Сорокина В.Д., Старилова Ю.Н., Студеникиной С.С., Федорова В.И., Чекалина А.А., Шергина А.П., Юсупова В.А., Якимова А.Ю. и др.

Правовое регулирование деятельности полиции выступало объектом исследования таких представителей зарубежной полицейской науки, как Берга Г., Боненна Ч.-Ж., К. фон Герберта, Е. фон Зонненфельса, Р. фон Моля, Пюттера И., Юсти И. и др.

**Объектом исследования** выступают общественные отношения, возникающие в сфере организации и деятельности полиции.

**Предмет диссертационного исследования** образуют правовые нормы, регламентирующие деятельность, статус, функции полиции, качество и эффективность реализации действующего полицейского законодательства.

**Целью исследования** является характеристика системы правовой основы деятельности современной полиции России, факторы, обусловливающие ее качество, дефекты, снижающие эффективность ее реализации.

Достижение поставленной цели предполагает последовательное решение следующих **задач**:

– уточнить понятие и структуру механизма современного российского государства;

– определить природу, место и функции российской полиции в механизме государства;

– проследить становление и эволюцию правовых основ деятельности полиции (милиции) России;

– критически оценить современное состояние российского законодательства, регламентирующего деятельность полиции;

– выявить сущность и содержание мониторинга правоприменения в Российской Федерации и на этой основе представить основные результаты действия российского законодательства о полиции;

– обосновать перспективы совершенствования мониторинга реализации полицейского законодательства;

– выработать общие и частные рекомендации по совершенствованию правового регулирования деятельности полиции;

– обозначить будущее «проблемное поле» доктринального анализа правовой основы деятельности полиции.

**Методологической основой диссертационного исследования** выступают принципы диалектико-материалистического познания, требования системного подхода, приемы исторического, функционального, социологического, статистического, сравнительного, психологического анализа, концепции соотношения правоохранительных структур и институтов гражданского общества.

**Теоретической основой диссертации** послужили работы отечественных и зарубежных специалистов в области теории государства и права и отраслевых юридических наук, политологов, психологов, социологов, философов и представителей других отраслей знаний.

**Нормативно-правовую базу исследования** составляют Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, правовые акты Президента и Правительства РФ, документы федеральных органов ис-

полнительной власти. Отдельное место среди источников исследования занимают общепризнанные принципы и нормы международного права, регламентирующие деятельность полиции.

Э**мпирической базой** диссертации явились материалы деятельности полиции, судебной практики, данные конкретно-социологических опросов, научно-практические экспертные рекомендации, аналитические документы, отражающие взаимоотношения полиции и правозащитных организаций, информация о публичных обсуждениях деятельности полиции и проекта закона о полиции, учебно-методические комплексы вузов, в которых ведется преподавание учебной дисциплины «Полицейское право» (дидактическая практика).

**Научная новизна исследования** состоит в том, что оно является одним из первых общетеоретических комплексных исследований монографического характера, посвященных новейшей правовой основе деятельности полиции. Новизна также определяется авторским подходом к раскрытию сущности и уровней правового регулирования деятельности полиции. Инновационна характеристика особенностей полицейского законодательства как нормативного регулятора деятельности особого группового субъекта. В диссертации проведен тщательный анализ основных изменений в нормативном правовом регулировании деятельности полиции (милиции) со времен Петра I и до настоящего времени. При этом впервые акцент сделан на поиски элементов преемственности полицейского законодательства с учетом особенностей того или иного исторического периода развития российского государства. Неординарно проведен мониторинг правового регулирования деятельности полиции, выработаны рекомендации, направленные на повышение эффективности правового регулирования деятельности полиции. Диссертация является новаторской в части комплексного общетеоретического исследования языка полицейского законодательства, особенностей применения норм полицейского права, редко либо неточно используемых в полицейском правовом пространстве приемов юридической техники.

**На защиту выносятся следующие новые или содержащие элементы новизны положения:**

1. Авторское определение «механизма государства»: нормативно закрепленная система структурных и динамических элементов, представляющая со-

бой совокупность государственных органов и неспецифических государственных образований, направленных на реализацию целей и задач государства, а также процессов их взаимодействия между собой и процессов взаимодействия с институтами гражданского общества с целью обеспечения целостности, стабильности и эффективности функционирования этой системы.

1. Для нормативного закрепления предлагается ныне отсутствующая в действующем российском законодательстве дефиниция понятия «полиция», под которой понимаются подразделения, входящие в единую централизованную систему федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, предназначенных для защиты жизни, здоровья, прав, свобод, законных интересов граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействия преступности, обеспечения общественной безопасности, охраны правопорядка, собственности, и наделенных правом применения мер государственного принуждения в пределах, установленных настоящим Законом и другими нормативными правовыми актами.
2. Закономерности, определяющие место полиции в механизме государства, обусловлены содержанием закона соответствия структуры функциям управления. До настоящего момента сохраняется организационно-правовая неопределенность полиции как элемента механизма государства: действующее российское законодательство не позволяет вести речь о ее относительной самостоятельности и структурной обособленности. В современной России существует острая потребность уточнения организационно-правовой формы полиции, осуществления ее социально-правовой ин-ституционализации. Закономерным итогом развития полиции в современном российском обществе и очередным шагом на пути оптимизации структуры МВД России может выступить появление автономной Федеральной службы полиции.
3. Правовая основа деятельности полиции (полицейское законодательство) – система взаимосвязанных, взаимообусловленных нормативных правовых актов различной юридической силы, регулирующих деятельность полиции. Она включает в себя следующие 5 блоков: а) конституционное и международно-правовое регулирование; б) федеральные конституционные и федеральные законы; в) нормативные правовые акты Президента РФ и Прави-

тельства РФ; г) нормативные правовые акты МВД России; д) нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

1. Важнейшим путем повышения качества полицейского законодательства является его систематизация, которая должна идти по следующим направлениям. Во-первых, требуется оптимизировать количество и качество подзаконного нормативного правового регулирования. Во-вторых, необходимо ввести мораторий на внесение изменений и дополнений в действующие базовые федеральные законы, регламентирующие деятельность полиции. В-третьих, в перспективе представляется целесообразной подготовка Полицейского кодекса. В-четвертых, при реформировании правовых основ деятельности полиции следует в максимальной мере и в обязательном (а не рекомендательном) порядке учитывать результаты мониторинга применения полицейского законодательства.
2. В Российской Федерации формируется система мониторинга правоприменения как составная часть правового мониторинга, но необходимо продолжить методологическое обоснование этой деятельности по следующим направлениям:

– в качестве альтернативы наименованию процедуры «мониторинг правоприменения», предусмотренного Положением о мониторинге правоприменения в Российской Федерации, целесообразно использовать более широкий и «богатый» термин – «мониторинг реализации права»;

– на основе сравнительного анализа показателей, предусмотренных Методикой осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации, установлено, что имеющаяся система показателей мониторинга правоприменения чрезмерно сложна и нуждается в совершенствовании;

– необходимо разработать подробные универсальные Методические рекомендации осуществления мониторинга правоприменения;

– желательно активизировать работу по наполнению Портала о состоянии законодательства и правоприменения максимально функциональными сервисами.

7. Концептуально новые направления совершенствования механизма
мониторинга применения правовой основы полиции могут быть сведены к
следующим организационно-юридическим и управленческим мерам:

– требуется расширить круг способов и форм сбора и обобщения информации о совершенствовании правового регулирования реформы полиции;

– необходимо подвергнуть критическому анализу эффективность реализации оценочных норм Федерального закона «О полиции»;

– желательно включить в число актов, подлежащих систематическому мониторингу правоприменения, не только базовый Федеральный закон «О полиции», но и конкретизирующие его указы Президента Российской Федерации;

– полезно комплексно исследовать соответствие реформы полиции и модификации полицейского законодательства концепции и приоритетам административной реформы;

– мониторинг применения правовой основы деятельности полиции должен носить не только ретроспективный (оценка эффективности применения существующей законодательной основы деятельности полиции), но и перспективный характер (оценка приоритетных направлений реформы полиции в ближайшем будущем).

8. Выдвижение перспектив муниципальной милиции – желательно разработать и принять Федеральный закон «О муниципальной милиции в Российской Федерации» и на его основе сформировать в структуре органов местного самоуправления подразделения муниципальной милиции, путем реализации следующих идей: системность реформирования; поэтапное проведение реформы; учет исторических и иных местных традиций; выборность населением руководителей муниципальной милиции; многообразие организационно-правовых моделей муниципальной милиции; финансирование и материально-техническое обеспечение муниципальной милиции не ниже существующих для МВД России нормативов.

**Теоретическая значимость исследования** определяется его актуальностью, новизной, обоснованностью и аргументированностью выводов и предложениями. Проведенный общетеоретический анализ позволяет дополнить отдельные разделы теоретического знания о механизме государства и системе правового регулирования, современном состоянии юридической техники.

Общетеоретическое и историко-правовое исследование особенностей правового регулирования деятельности полиции может служить методологической основой для более детального анализа указанных вопросов отраслевыми юридическими науками, теорией государственного управления и по-

мочь углублению концептуальных основ изучения полицейской деятельности в правовом поле России.

**Практическая значимость работы** заключается в возможности непосредственного использования выводов и предложений, содержащихся в ней, субъектами, осуществляющими правовое регулирование деятельности полиции, действующими сотрудниками полиции.

Дидактическая ценность диссертации состоит в том, что ее материалы могут быть полезны в процессе преподавания теории и истории государства и права, конституционного, уголовного, административного права, административной деятельности полиции.

Отдельные положения по совершенствованию правового регулирования деятельности полиции могут способствовать повышению уровня правосознания и правовой культуры должностных лиц органов законодательной и исполнительной власти при осуществлении правового регулирования деятельности полиции, активизировать гражданскую инициативу в процессе осуществления мониторинга деятельности полиции, обеспечить учет и согласование интересов граждан, общества и государства в решении этой общественно значимой проблемы.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация подготовлена в период очного адъюнктского обучения на кафедре государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России. Основные положения диссертации нашли отражение в 14 публикациях автора общим объемом 9,2 п. л. (из них 5 опубликовано в изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России). Диссертант выступил с докладами и научными сообщениями по проблематике исследования на 7 всероссийских и международных научно-практических конференциях.

Подготовленные диссертантом предложения по совершенствованию полицейского законодательства поставлены на учет в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и внедрены в учебно-воспитательный процесс Нижегородской академии МВД России.

Диссертация обсуждена и одобрена на заседаниях кафедр государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России и теории и истории государства и права Нижегородской академии МВД России.

**Структура диссертации обусловлена** логикой заявленной проблематики и состоит из введения, трех глав, объединяющих семь параграфов, заключения, библиографии, включающей 565 источников, из них 32 – на иностранных языках.

## Полиция в механизме государства: природа, место, функции

Опыт, накопленный в сфере государственно-правового строительства, со всей очевидностью показывает, что полиция, зародившись в государственно-организованном обществе, становится его непременным спутником и опорой. Благодаря осуществляемой защите и поддержанию условий, необходимых для нормальной жизнедеятельности людей, она зарекомендовала себя в качестве феномена, в существовании которого оказались заинтересованы как отдельные индивиды, так и различные социальные общности, вне зависимости от их отношения к власти, материального положения и места в сложившейся социальной иерархии. История развития практически любого государства содержит в себе многочисленные примеры, связанные с формированием и деятельностью подразделений полиции. Тесная взаимосвязь этих явлений была подмечена К. Марксом, в свое время отмечавшим, что «полиция так же стара, как государство»1. При этом, как правило, каждый значимый этап развития страны сопряжен с попытками оптимизировать ее структуру и уточнить сферу деятельности. Подобное положение вещей объясняет, по какой причине большинство отечественных и зарубежных ученых-правоведов склонны рассматривать полицию как неотъемлемый атрибут государства.

Давно было подмечено, что «полиция есть вьющееся растение, обхватывающее все части государственного устройства и управления»2. В то же время вопрос о ее месте в механизме государства продолжает оставаться остродискуссионным и требует дополнительного и специального внимания со стороны научной общественности. Обращение к юридической литературе показывает, что данной проблеме посвящено значительное количество исследований. Содержание многих из этих трудов характеризуется несогласованностью и противоречивостью. В отдельных исследованиях основной акцент смещается в область вопросов назначения либо функций полиции. По нашему мнению, в современном государствоведении существует острая потребность в проведении конструктивно-критического анализа представленных в юридической литературе теоретических концепций, затрагивающих вопросы специфики места и роли полиции в механизме государства, и их последующем уточнении. На первом этапе такого рода исследования следует определить, какое содержание заложено в понятии «полиция», и попытаться кратко проследить историю ее возникновения и развития. Этот материал является необходимой предпосылкой наших последующих рассуждений – в третьем параграфе диссертации мы логически продолжим ретроспективу и рассмотрим историю становления и развития правовых основ деятельности полиции (милиции). Иными словами, история формирования понятия «полиция» – логико-гносеологическая база эволюции нормативной правовой основы деятельности полиции как институционального образования, реального властного органа. Более ста лет назад Ф.А. Брокгауз и И.А. Ефрон, определяя полицию как «исполнительный полицейский персонал и полицейские учреждения, охраняющие жизнь, здоровье, имущество, общественный порядок и публичную безопас-ность»1, констатировали, что «в научном отношении понятие полиции долго было спорным, особенно среди немецких ученых. К концу XVIII столетия были известны 24 определения; в первой четверти текущего столетия число определений полиции достигало до 100, а в наше время их насчитывают до 150. Классификация определений полиции не достигала цели: окончательный вывод получался тo слишком узкий, то слишком обширный»2. Изложенный тезис не утратил своей актуальности и в наши дни. Обращение к справочной и юридической литературе XX – начала XXI века позволяет обнаружить достаточно большое количество определений понятия «полиция». Советские ученые-правоведы оценивали природу полиции исключительно с позиций классовой борьбы. Так, И.В. Лхин и Ф.Н. Петров понимали под ней «особые административные органы, располагающие вооруженными отрядами, охраняющие буржуазный строй и его порядок»1. Отголосок подобного подхода можно обнаружить в словаре русского языка С.И. Ожегова, в котором полиция определяется как «1. В царской России и в некоторых странах: административный орган охраны государственной безопасности, общественного порядка. 2. Лица, служащие в этом органе»2. Современным российским исследователям удалось дистанцироваться от классовых начал как методологической базы исследования. В юридической энциклопедии под редакцией Б.Н. Топорнина под полицией, в частности, понимается «совокупность учреждений, должностных лиц и военизированных отрядов, предназначенных для поддержания общественного порядка и борьбы с преступностью, принуждения к исполнению государственных велений, обеспечения безопасности населения и защиты общественного и государственного строя, политических деяний и учреждений, государственной безопасности»3. В подобном ключе ее рассматривает и М.Ю. Тихомиров. Он полагает, что «полиция (от гр. politeia – управление делами государства, управление; нем. polizei; англ. police) – система особых органов, обеспечивающих правопорядок и внутреннюю безопасность государства путем надзора и принуждения, а также, в некоторых государствах, разновидность внутренних войск»4.

У современных исследователей есть все основания утверждать, что образование полиции прямо связано с появлением и развитием государства. На различных этапах развития данного феномена система органов, обеспечивающих его функционирование, постоянно менялась. Так, увеличивалось или уменьшалось их количество, оптимизировались структура и полномочия. Вместе с тем, по справедливому замечанию В.И. Позняка, многие государственные институты «существуют… под различными наименованиями, «извечно». К их числу относится полиция»1.

Можно предположить, что главной причиной ее появления было, прежде всего, стремление господствующего класса защитить и сохранить свое доминирующее, привилегированное положение. Вместе с тем, вряд ли стоит ассоциировать государство исключительно с «машиной эксплуатации и угнетения». По своей природе оно является мощной организующей силой, очередной, более прогрессивной, на фоне родовой общины, формой организации жизни общества. Даже на ранних этапах своего существования оно в той или иной степени было нацелено на выполнение, так называемых, «общих» дел, что не могло не отразиться на задачах, поставленных перед полицией. Отдельные направления ее деятельности, например, охрана общественного порядка, служили интересам всего общества2, были направлены на сохранение его устоев и обеспечение безопасности.

Историческая и юридическая науки сегодня не в состоянии точно обозначить дату появления феномена под названием «полиция». Вместе с тем, есть все основания полагать, что она возникла в глубокой древности. В частности, известно, что со времен эллинизма в Древнем Египте существовала полиция, организованная, в основном, по военному образцу3. В период эпохи Нового Царства (около XVII в. до н. э.) уже были созданы специальные полицейские подразделения, которые формировались из пленных ливийцев и выполняли вспомогательные функции. Они, в частности, исполняли обязанности надсмотрщиков над рабами во время выполнения общественных работ, преследовали преступников, охраняли общественный порядок. Военно-полицейские части помогали властям взимать подати, проводить мобилизацию населения для строительства ирригационных сооружений.

## Исторический аспект становления правовых основ деятельности полиции (милиции) России

Рассмотрение заявленной проблематики требует проведения ретроспективного анализа становления и развития правовых основ деятельности полиции (милиции). Такое решение предопределено объективной потребностью определения истоков нормативного правового регулирования деятельности полиции, а также установления преемственности, возможности использования накопленного опыта в современных условиях. В этой связи перед нами встала задача определения исторических границ исследования. Мы посчитали необходимым и оправданным проводить анализ с реформ Петра I конца XVII века, так как именно с этого периода полиция в Российском государстве по своим задачам и функциям наиболее близка к правовому статусу современной полиции.

Эволюция полицейской деятельности объективно началась в период централизации Московского государства в предыдущее допетровское столетие, когда создаваемые органы политического сыска становятся важнейшим элементом царской власти. Практически весь государственный аппарат осуществлял охрану самодержавия. Центральные и местные органы власти в преследовании политических преступников обладали различными правами и полномочиями. Законодательной основой данной деятельности служили царские судебники и дополнявшие их царские грамоты, концентрировавшие вопросы процессуального и уголовного права. Соборное уложение 1649 года занимало важное место в законодательном оформлении преследования политических преступлений. Первые девять глав закрепляли меры наказания за преступления против церкви и царской власти, предусматривая сожжение на костре за критику Бога и церкви. Подвергая казни человека, обвиненного в измене и оскорблении чести государя, бояр, воевод, власть тем самым защищала личность государя, честь государева двора, право славие, феодальный строй. Соборное уложение свидетельствовало о движении России к абсолютной монархии путем централизации государственной власти и повышения роли дворянства.

В 1650 году был учрежден Приказ Тайных дел, к ведению которого относился разбор политических дел, сыгравший важную роль в становлении органов обеспечения безопасности государства. Сам царь и Боярская дума осуществляли контроль за деятельностью приказов по политическому сыску. К подобным расследованиям относились дела о призывах к неподчинению властям, осуждении политического режима и отрицании церковных обрядов.

В скором времени недостатки приказной системы стали ощущаться острее и практика создания временных следственных комиссий получила более широкое распространение. Следственную комиссию возглавляли боярин, окольничий или стольник, помощниками назначались те же чины и дьяки, полномочные производить следствие, чинить суд и приводить в исполнение приговоры. Расширение полномочий комиссий позволяло им действовать более оперативно, нежели приказам. Фактически, не имея специализированных органов политической полиции и привлекая к этой сфере все звенья государственного аппарата, государство эффективно держало под контролем население страны, выявляя, карая и изолируя опасных для него лиц.

В период правления Петра I происходит усиление бюрократизации и централизации государственного аппарата. В 1689 году учрежден Преображенский приказ, орган политической полиции, ведавший делами особой важности о государственных преступлениях, просуществовавший до 1729 года. Реализуя свой идеал тоталитарного правления, создавая государство полицейского типа, где жизнь людей контролируется специальными органами, император фактически формирует общую полицию, надзору которой подчинены все сферы жизни, от экономической до частной. Указами от 25 мая и 7 июня 1718 года была учреждена Канцелярия Полицмейстерских дел и именно с этого времени целесообразно вести речь о создании регулярно й полиции1.

С 1718 года должности полицмейстеров создаются повсеместно, им подчинялись местная администрация, старосты, каждая улица была предметом бдительного наблюдения. Появилась должность генерал-прокурора с подчиненными ему прокурорами для контроля за высшими органами. Фискалы доносили о нарушениях законов и следили за прокуратурой. Широко распространилась практика политических доносов, когда за недовольство указами царя в лучшем случае отправляли на каторгу.

В 1718 году учреждена Тайная канцелярия, изначально созданная для расследования дела о побеге за границу царевича Алексея, сына Петра I, ставшая впоследствии специальным государственным органом. Как и Преображенский приказ, Тайная канцелярия, осуществляла следствие и суд по политическим преступлениям. В 1762 году Тайная канцелярия была заменена1 Тайной экспедицией, руководство которой формально было поручено Сенату, однако реальное управление осуществлялось лично Екатериной II.

Взойдя на престол в 1762 году, молодая императрица Екатерина II оставила систему государственного управления и высших чиновников без существенных изменений. Однако в первые же годы царствования Екатерина II приняла ряд мер, направленных на совершенствование деятельности полиции. Увеличив штат Главной и Московской полицмейстерской канцелярий, императрица разделила Правительствующий сенат на шесть департаментов. Контроль за деятельностью всей полиции Империи относился к компетенции третьего департамента. Екатерина II видела дальнейшее развитие государства в радикальной реформе всей системы центрального и местного управления, создании новых учреждений, развитии законодательства и особом укреплении полицейских органов. И начинает она с издания в декабре 1766 года Манифеста о созыве Уложенной комиссии, задачей которой было, объединив представителей «всех свободных сословий», разработать новое законодательство и реорганизовать органы государственного управления.

## Современное состояние системы законодательства, регламентиру ющего деятельность полиции

Реформирование организации и деятельности современных правоохранительных органов предопределено существующими вызовами в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности. Необходимость высокоэффективного ответа существующей преступности объективно предполагает проведение принципиальных преобразований органов исполнительной власти, осуществляющих решение задач в сфере правоохраны. За время действия Закона о милиции в него вносилось более сорока различных по содержанию и объему изменений, что поставило на повестку дня потребность разработки нового федерального закона. Другими словами, он набрал ту критическую массу, когда потребовалось существенное изменение данного нормативного правового акта, что не укладывалось в концепцию существующего Закона о милиции. Механизм разработки нового законодательства был «запущен» Указом Президента Российской Федерации от 18 февраля 2010 года № 208 «О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации»1. В работе над проектом федерального закона «О полиции» были привлечены видные ученые, не только политики, но и многие институты гражданского общества, включая правозащитные организации. Эта работа активно осуществлялась в формате как Организационного комитета, так и Экспертного совета МВД России. При этом было предусмотрено проведение совместных заседаний, которых в период с апреля по декабрь 2010 года было пять. Важную роль в разработке законопроекта сыграло его обсуждение в сети Интернет. С этой целью в период с 7 августа по 15 сентября 2010 года функционировала сетевая площадка www.zakonoproekt2010.ru. Этот ресурс посетили более полутора миллионов посетителей, выдвинувших более двадцати тысяч предложений. Предложения были проанализированы и некоторые из них были учтены, что позитивным образом сказалось на качестве разработанного законопроекта. Двадцать седьмого октября 2010 года Президентом России проект Федерального закона «О полиции» был внесен в Государственную Думу для обсуждения. В итоговом варианте Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации был принят Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3 «О полиции»1, которым были внесены принципиальные изменения в нормативное правовое регулирование деятельности органов внутренних дел. Этот Закон стал основополагающим нормативным правовым актом, положенным в основу юридического регулирования деятельности самого крупного правоохранительного органа, призванного решать широкий круг задач. Основная задача реформы – вывести систему МВД России на новый качественный рубеж развития. Функционально и организационно она должна обеспечивать удовлетворение потребностей общества в надежной защите прав и свобод граждан, эффективно противодействовать преступности, обеспечивать порядок на улицах и в других общественных местах2. Осознавая роль данного Федерального закона, отечественный законодатель пошел на беспрецедентный в российской законодательной практике шаг – общественное обсуждение законопроекта прошло с активным использованием сети Интернет. По этому поводу в Отчете Федерального Собрания Российской Федерации о 20-летнем развитии отечественного законодательства констатировано следующее: «Широкий резонанс в российском обществе получил Закон о полиции. По существу, это был первый опыт широкого всенародного обсуждения конкретного законопроекта»3. В существующих условиях современное государство должно обладать мощным правоохранительным потенциалом, что предопределено необходи-1 О мостью давать должный ответ существующим внутренним и внешним вызовам, высокоэффективно обеспечивать защиту существующих общественных отношений от реальных и предполагаемых угроз. Очевидно, что государство несет существенные расходы по содержанию армии и органов обеспечения правопорядка и безопасности, но это является обязательным условием современного государственного строительства. Нельзя соглашаться с разрушительной риторикой псевдолибералов о необходимости демонтажа армии, органов безопасности и право-охраны, так как реализация таких идей несет в себе серьезную опасность и может повлечь за собой утрату государственности. Не следует пугать общественность сползанием Российской Федерации к полицейскому государству. «Правоохранительная деятельность, направленная на охрану правопорядка и обеспечение безопасности граждан, – подчеркивается в юридической литературе, – эта деятельность, имманентно присуща любому государству. С этой стороны любое государство, – буржуазное и социалистическое, исламское и христианское, правовое и авторитарное, – если оно серьезно выполняет функции по охране правопорядка и обеспечению безопасности в стране, выступает как система правоохранительных органов, среди которых особое место занимают надзорно-принудительные или полицейские органы. Поэтому любое государство, даже правовое, сохраняет черты полицейского государства (Polizeistaat)»1. Очевидно, что в термин «полицейское государство» сегодня пытаются вложить исключительно негативное содержание, акцентируя внимание на возможность незаконного ограничения прав и свобод граждан со стороны правоохранительных органов, на произвол со стороны последних. Вместе с тем, вектор деятельности правоохранительных органов направлен на защиту прав и свобод граждан. Имеющие место незаконные ограничения, факты необоснованного применения мер государственного принуждения к гражданам и юридическим лицам не в коей мере не могут свидетельствовать в пользу отказа от правоохранительных органов. В этой связи не утратило актуальности высказывание известного российского юриста И.Е. Андриевского, который отмечал, что использование термина «полицейское государство» в большинстве случаев лишено обоснования: «Такое воззрение вытекает из смешения понятия государственной полицейской деятельности и тех нередко встречаемых в практической жизни насилия и несправедливостей со стороны органов исполнительной полиции, что вовсе не вытекает из существа полицейской деятельности, но, напротив, прямо ему противоречит»1.

Предупреждение злоупотреблений и нарушений в деятельности правоохранительных органов во многом предопределено качественным нормативным правовым обеспечением, что является обязательным условием построения правового государства и функционирования гражданского общества. В этой связи принятие Федерального закона «О полиции» можно рассматривать как поворотный момент в этом направлении.

Следует согласиться с мнением В.С. Виноградовой, которая отмечает, что концепция новой полиции, формируемая в рамках общегосударственной правотворческой политики, должна быть не военизированно-ограниченной, а открытой, нацеленной на взаимодействие с обществом в решении проблем обеспечения правопорядка. Необходима коренная реформа МВД не только с учетом изменений в структуре и качестве преступности, но прежде всего – для отражения в его деятельности новых реалий российского общества, изменяющих само понятие «внутренних дел» – от узко-полицейского его значения к широкой гражданской трактовке, принимающей во внимание усложнение функций Российского государства2.

## Основные результаты мониторинга правоприменения российского законодательства о полиции

Первый в современной истории России Доклад Правительства Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 год1 подготовлен во исполнение Плана мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2011 год2 в соответствии с названными выше методиками. В Докладе отражены основные результаты мониторинга правоприменения и по вопросу реформы полиции, качеству нормативной правовой основы ее деятельности.

Соответствующий раздел в Докладе оказался малоинформативным. В нем отмечено, что Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» определил принципы деятельности полиции, урегулировал вопросы организации полиции и службы в ней, обязанности и права, вопросы применения мер государственного принуждения и применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, установил правовое положение сотрудников полиции и гарантии их социальной защиты.

Выявлена только одна (!) норма, позволяющая расширительно толковать компетенцию полиции – в Приказе МВД России от 31 августа 2007 года № 772 «Об утверждении порядка обеспечения Министерством внутренних дел Российской Федерации охраны имущества физических и юридических лиц по догово-рам»1 обнаружено, что на практике подразделения вневедомственной охраны осуществляют на безвозмездной основе оперативное реагирование также в случаях поступления сообщений о срабатывании охранно-пожарной и (или) тревожной сигнализации на объектах, подключенных к частным охранным организациям. Не имея прямого доступа на такие объекты, они осуществляют только внешний осмотр, дожидаясь прибытия экипажей частных охранных организаций. Для устранения подобной практики необходимо внести изменение в пункт 25 части 1 статьи 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ, предусмотрев обязанность полиции обеспечивать оперативное реагирование на сообщения о срабатывании охранно-пожарной и тревожной сигнализации только в случае подключения объектов к пультам централизованного наблюдения вневедомственной охраны.

Выявлено только одно (!) проявление показателя отсутствия единообразной практики применения Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции»: в соответствии с частью 6 статьи 43 в случае причинения сотруднику полиции в связи с выполнением служебных обязанностей увечья или иного повреждения здоровья, исключающих возможность дальнейшего прохождения службы в полиции и повлекших стойкую утрату трудоспособности.

Выявлен также один случай установления неравных социальных гарантий для членов семей сотрудников внутренних дел, погибших при выполнении задач в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах на разных территориях и в разные периоды времени. Такая ситуация стала возможной в результате коллизии статьи 3 Закона Российской Федерации от 21 января 1993 года № 4328-1 «О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим, проходящим военную службу на территориях государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан, а также выполняющим задачи в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах», подпункта 12 пункта 1 статьи 21 Федерального закона от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах» и абзаца 4 пункта 14 Постановления Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2004 года № 65 «О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим и сотрудникам федеральных органов исполнительной власти, участвующим в контртеррористических операциях и обеспечивающим правопорядок и общественную безопасность на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации». В целях обеспечения равенства социальных гарантий предложено поручить Минтруду России, Минфину России и МВД России подготовить предложения по предоставлению членам семей лиц, погибших при выполнении задач в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах, бесплатных путевок в санаторно-курортные и оздоровительные учреждения федеральных органов исполнительной власти.

При анализе правоприменительной практики правового регулирования общественных отношений в этой сфере выявлена также только одна проблема. Пункт 2 части 2 статьи 23.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях наделяет начальников линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, их заместителей полномочием на рассмотрение дел об административных правонарушениях от имени органов внутренних дел (полиции). Однако введенная Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 года № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» новая структура территориальных органов МВД России привела к ситуации, когда линейные отделения и пункты МВД России в составе линейного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте оказались на значительном удалении от линейного отдела, что на практике значительно затрудняет процесс рассмотрения дел об административных правонарушениях, совершенных на данных территориях, и влечет увеличение материальных затрат и времени рассмотрения протоколов об административных правонарушениях. Иные системные проблемы, требующие корректировки законодательства Российской Федерации, не выявлены. Вероятно, такие, в целом благополучные результаты мониторинга правоприменения реформы полиции, отраженные в официальном Докладе, вызваны тем, что при организации и проведении мониторинга были задействованы не все доступные источники информации и дан не полный анализ всех поступивших предложений. Закономерно, что завершив плановый мониторинг правоприменения реформы полиции и продолжая оценивать качество существующей правовой регламентации, заинтересованные субъекты осуществляют мониторинг правоприменения по собственной инициативе. Так, «комитетом Государственной Думы России по безопасности и противодействию коррупции, а также МВД России проводится мониторинг правопрменительной практики норм Федерального закона «О полиции». В июне 2013 года была названным Комитетом была создана рабочая группа по анализу правоприменительной практики для подготовки предложений о внесении изменений в законодательство России»1.

Летом–осенью 2013 года Департамент государственной службы и кадров МВД России получил более 200 конкретных предложений по совершенствованию законодательства о полиции от территориальных органов и подразделений МВД России. Понятно, что ряд предложений дублируется, что некоторые предложения далеко не бесспорны, а отдельные даже сложно комментировать1. Однако такой объем получаемой центральным аппаратом МВД России информации о проблемах в правовом регулировании деятельности полиции и путях их нормативного разрешения свидетельствует о необходимости поиска новых форм и методов мониторинга правоприменения реформы полиции, оценки эффективности реализации действующих в системе МВД России нормативных правовых актов. Из всего массива полученной информации рабочей группой было отобрано 13 проблем, требующих безотлагательного разрешения путем внесения изменений в законодательные и иные нормативные правовые акты2. 1. Согласно пункту 3 статьи 4 Федерального закона от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» на органы внутренних дел возложена обязанность производить розыск и, при наличии законных оснований, осуществлять задержание граждан, уклоняющихся от воинского учета, призыва на военную службу или военные сборы, прохождения военной службы или военных сборов. Это положение не корреспондирует статье 12 Федерального закона «О полиции», которой такая обязанность для полиции не предусмотрена. 2. Статья 19 Федерального закона от 31 мая 2001 года № 73-ФЗ «О судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации», устанавливает, что основаниями производства судебной экспертизы в государственном судебно-экспертном учреждении являются определение суда, постановления судьи, лица, производящего дознание, следователя (но не уточняется тип судопроизводства, в рамках которого может назначаться экспертиза). Более того, в статье 3 Федерального закона «О судеб-но-экспертной деятельности в Российской Федерации» к правовой основе государственной судебно-экспертной деятельности отнесены, в том числе Гражданский и Арбитражный процессуальные кодексы Российской Федерации. Однако в соответствии с пунктом 18 части 1 статьи 12 Федерального закона «О полиции», на полицию возложена обязанность проводить в соответствии с действующим законодательством экспертизы только по уголовным делам и делам об административных правонарушениях, а также исследования по материалам оперативно-разыскной деятельности. 3. Пунктом 4 части 1 статьи 13 Федерального закона «О полиции» предо ставлено право в порядке, определяемом МВД России и Минздравом России, за прашивать и получать от медицинских организаций сведения о гражданах, посту пивших с ранениями и телесными повреждениями насильственного характера либо с ранениями и телесными повреждениями, полученными в результате дорож но-транспортных происшествий, а также о гражданах, имеющих медицинские противопоказания или ограничения к водительской деятельности