

УДК 351.74

С.П. Матвеев
S. Matveev

ЭВОЛЮЦИЯ ПОЛИЦЕЙСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Статья посвящена исследованию понятия «полицейская деятельность», анализу трудов российских ученых – юристов, специалистов в области полицейского права.

Ключевые слова: *полиция, полицейская деятельность, публичное управление, государственные функции, государственное принуждение, общественная безопасность.*

EVOLUTION OF POLICING: THEORETICAL AND LEGAL ANALYSIS

The article is devoted to the study of the concept of "policing", the analysis of the Russian scientists' works – lawyers, experts in the field of police law.

Keywords: *police, policing, public administration, public functions, state coercion, public safety.*

В настоящем времени в России продолжается процесс реформирования системы правоохранительных органов. Как отмечается в специальной литературе, целью подобных мероприятий «должно стать обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина путем достижения общественного порядка, в первую очередь организаций и проведением на постоянной основе мероприятий по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, соблюдению законности при осуществлении правоохранительной деятельности» [16, с. 84].

Модернизация правоохранительных органов в нашей стране осуществляется с учетом произошедших в последние годы изменений в политической, экономической, социально-культурной сферах жизни общества. Одной из современных реалий, характеризующих правоохранительные органы стало учреждение в их числе полиции.

В истории правоохранительных органов Российской Федерации 1993 год связан с весьма примечательным событием, которое послужило стимулом развития научного интереса отечественных юристов к полицейской деятельности, таким ее составляющим, как «субъекты полицейской деятельности», «полицейская деятельность», «полицейские функции» и другим. 24 июня 1993 года был принят Закон РФ «О федеральных органах налоговой полиции». Тем самым термин «полиция» после почти восьмидесятилетнего перерыва, вновь нашел применение в системе российского государственного управления.

Генезис полиции в процессе развития общества неразрывно связан с формированием и становлением государственности у различных народов. Само название полиции этимологически производно от древнегреческого термина «πόλις», переводимого в большинстве случаев, как город-государство, основанный на принципах

самоуправления. Полиция с момента ее учреждения функционировала исключительно от имени государства как исполнительный орган, финансируемый за счет государственных средств и осуществляющий свою деятельность в интересах государства. Объективная связь полиции и государства прослеживается на основе исторически присущей государству роли в создании и развитии общества, которая заключается в обеспечении соответствующего порядка, благоприятных условий для его функционирования, а также защиты жизни, здоровья, имущественных интересов членов общества.

Необходимость учреждения органов охраны правопорядка, обособления их от вооруженных сил, выполнявших отчасти и полицейские функции, объяснялась рядом причин. Если перед армией прежде всего ставится цель противостояния внешней агрессии, то для органов охраны правопорядка, это – защита населения от преступных посягательств, обеспечение общественного порядка. Использование вооруженных сил для обеспечения внешней и внутренней политики государства не всегда является оправданым, поскольку многофункциональность государственных органов снижает эффективность их деятельности. Кроме того, существовали и политические причины, способствовавшие процессу создания полицейских органов. Например, по законам Древнего Рима запрещалось без согласия Сената вводить войска (римские легионы) на территорию итальянских городов. Это объяснялось опасениями того, что войска могли быть использованы в политической борьбе.

Таким образом, сам факт учреждения полицейских органов органично вписывался в процесс становления государств.

Изключительно важным фактором, влияющим на результативность функционирования

государственных органов, является четкое, научно обоснованное определение сферы их компетенции, обусловленной направлением деятельности.

Проблематика понятия и содержания полицейской деятельности, по существу, являлась предметом пристального внимания политиков, государственных деятелей, ученых с момента зарождения государств. Не утрачивает актуальности определение полицейской деятельности и в настоящее время. Не случайно К.С. Бельский отмечает: «следует отметить, что в системе административно-правовых категорий «полицейская деятельность» является одной из базовых категорий, которая дает материал, служащий для образования и развития полицейского права» [7, с. 33].

Поскольку полиция является государственным органом, направления ее деятельности определяются функциональным назначением государства, проявляющимся в необходимости системного управления обществом. Следует также отметить, что с момента учреждения полиции и до настоящего времени детализация конкретных направлений полицейской деятельности находится в процессе развития.

Определение понятия полицейской деятельности неразрывным образом связано с пониманием и толкованием дефиниции самой полиции, которая представлена многочисленными вариантами в научных трудах, начиная с эпохи древнегреческих мыслителей, и продолжает оставаться предметом научного поиска в настоящее время.

Учитывая многомерность возможных направлений публичного управления, а также многовековую историю правоохранительных органов, следует сделать вывод о том, что содержание полицейской деятельности определялось исходя из понимания таковой как государственной деятельности, направленной на обеспечение безопасности общества. При этом под практическим результатом полицейской деятельности предполагалось такое состояние безопасности общества, которое достигалось в результате противостояния внутренним угрозам, возникающим в результате преступлений, стихийных бедствий, политической борьбы и тому подобных рисков.

На определение существа полицейской деятельности оказывает влияние понимание содержания общественной безопасности, то есть безопасности от кого, от каких угроз? Именно перечень таких угроз определял и определяет объем полномочий и направлений функциональной деятельности органов полиции и аналогичных им органов. В современном мире общественная безопасность рассматривается в тесной взаимосвязи

с таким понятием, как «национальная безопасность», что еще больше повышает значение правоохранительной, и в частности полицейской деятельности.

Итак, исходя из международного опыта функционирования полиции, логично сделать вывод о том, что прежде всего объектом полицейской деятельности является противодействие преступности. Не случайно полицейские силы были изначально сформированы, как вооруженные и военизированные подразделения. Наряду с этим, на полицию возлагались функции обеспечения публичного управления в сфере торговли, противопожарной безопасности, продовольственного снабжения населения, строительства, попечения беспризорных, инвалидов. Указанный перечень можно было бы продолжать, поскольку на полицию, как один из главных органов поддержания общественного порядка в государстве возлагалось большое количество задач.

Иллюстрацией многообразия направлений полицейской деятельности в России XVIII–XIX вв. может послужить сборник законов «О полицейском управлении», составленный Петром Хавским [28]. Во введении автор указывал, что сборник включает законы о «Полицейском Управлении», принятые во времена императора Петра I, а также в последующий период. Так, первый документ, включенный в сборник и подписанный Петром I – это Выписка (очевидно, имела силу закона) об учреждении в России Губерний и Губернаторов от 18 декабря 1708 г. Необходимо обратить внимание на тот факт, что в период составления рассматриваемого сборника государственное управление ассоциировалось с полицейской деятельностью, и вопросы административно-территориального деления относились к сфере полицейского управления. Далее приведена лишь незначительная часть нормативных актов из сборника Петра Хавского: «Инструкция Канцелярии конфискации, как должна поступать Полиция при учинении описей именем частных людей» [9; 28] от 7 августа 1830 г.; «О порядке допроса свидетелей не по Воинскому Уставу, а по Уложению» от 30 июля 1753 г.; «О действиях Полиции при поимке беглых людей; о разборе, кому они принадлежат, и наказаниях их по воле помещиков» от 13 мая 1754 г.; «Полиция не должна брать Чиновников, принадлежащих Университету, без сведения этих Университетов» от 27 октября 1757 г.; «О запрещенных карточных играх, что должна наблюдать Полиция» от 16 июня 1761 г.; «О безумных владельцах имений, какую должна иметь осмотрительность

Полиция» от 20 апреля 1762 г.; «О чиновниках в Губернское Правление и Палаты определяемых, что сие зависит от Генерал-Губернатора; также об устройстве дорого и почты» от 26 июля 1781 г.; «О торговле в городах в лавках, которые позволено иметь в домах» от 9 января 1783 г.; «В дополнение Устава Благочиния, о порядке обнародования через Полицию Манифестов печатных» от 2 мая 1783 г. Всего в сборнике за период 1708–1823 гг. опубликовано 350 нормативных актов, регламентирующих деятельность полиции. Обращает внимание широта круга вопросов, включенных в сферу деятельности полиции, а также детальность регламентации этой деятельности. За период более ста лет включенные в сборник акты принимались несколькими поколениями царствующих особ, тем не менее, можно отметить особенность, являющуюся константой и характеризующую правовое регулирование полицейской деятельности, – это непрерывное расширение перечня обязанностей полиции.

В связи с этим объем полномочий полиции, а также возможные направления ее деятельности являются постоянным объектом внимания государственных органов, должностных лиц, ученых. Например, в 1913 г. при обсуждении в Государственной Думе вопроса о положении полиции Российской Империи и перспективах ее развития полиция определялась как орган правительенной власти, на который возлагаются наблюдение за исполнением законов и обязательных постановлений и принятие мер к предотвращению, обнаружению, устранению и преследованию всякого рода действий, воспрещенных уголовными законами или направленных против государственного и общественного порядка и спокойствия, а равно личной и имущественной безопасности лиц, пребывающих в Российской Империи [19, с. 8–10]. Таким образом, в начале XX века на заседании высшего представительного органа власти Российской государства констатировались не только структурно-ведомственные недостатки, но и недопустимо широкий круг излишних обязанностей, выходящих за пределы понимания полицейской деятельности.

В XIX – начале XX вв. российская юридическая наука развивалась с учетом доктринальных основ западноевропейских правовых учений. В области теории государственного публичного управления доминирующие позиции принадлежали полицейскому праву. Известные российские ученые-юристы разрабатывали теорию полицейского права на основе зарубежного опыта, однако, применительно к российской

действительности. Так, известный русский ученый, ректор Санкт-Петербургского университета И.Е. Андреевский разработал концепцию полицейского права, базирующуюся на историко-правовом методе, в основу которого был положен правовой обычай. Данная концепция нашла отражение в труде И.Е. Андреевского «Полицейское право», первый том которого был издан в 1871 г. По мнению ученого, в XVIII в. полицейские функции (то есть, функции публичного управления) выполнялись исключительно государством посредством осуществления правительственной деятельности, что было характерно для государства, называемых полицейскими. Однако в XIX в. полицейские государства стали терять свои позиции, «изменилось значение и полицейской деятельности государства. Она разделилась между деятельностью общества и правительства» [4, с. 45]. В названном произведении автор рассматривал полицейскую деятельность в широком («обширном») и узком («тесном») смысле. Определяя природу полицейской деятельности в широком смысле этого слова, И.Е. Андреевский ассоциировал таковую с деятельностью всего государства в целом, направленную на создание условий безопасности и благосостояния населения.

Изменявшиеся в XIX в. социально-экономические условия жизни в России способствовали развитию земского движения, местного самоуправления. В связи с чем И.Е. Андреевский полагал необходимым, проанализировать «этую полицейскую деятельность общества (то есть, деятельность местного самоуправления) во взаимосвязи ее с полицейской деятельностью правительства». Именно под этим углом зрения, автор сформулировал определение полицейской деятельности в узком смысле этого термина, как полицейской деятельности государства, проявляемой правительством, заключающейся в наблюдении за предприятиями частных лиц, союзов и обществ, имеющих целью обеспечить условия безопасности и благосостояния, и в принятии со своей стороны меры для обеспечения этих условий, при недостаточности для того частной и общественной деятельности [4, с. 49].

С точки зрения И.Е. Андреевского, полицейская деятельность: регулируется полицейским законодательством; проявляется в деятельности «полицейской администрации» то есть, государственных и местных органов исполнительной власти; а также осуществляется органами исполнительной полиции – полицейскими органами в современном смысле этого слова. Кроме этого, ученый отмечал наиболее заметную связь

полицейской деятельности с иными видами государственной деятельности – судебной, финансовой, дипломатической, а также воинской.

Вариативный подход к пониманию полиции и полицейской деятельности сформулировал один из ученых – полицейских России, защитивший в 1875 году в Московском университете докторскую диссертацию на соискание степени доктора права на тему «Полицейское право как самостоятельная отрасль правоведения», профессор кафедры Полицейского права М.М. Шпилевский. Желаемое направление полицейской деятельности автор рассматривал через правовое регулирование. При этом автор оперирует термином «общественное право», под которым понималась правовая система, «определяющая права и обязанности администрации в деле развития и охранения общественных интересов, так как не меньшее (если не большее) право на участие в деле общественного прогресса в настояще время повсюду, почти всеми законодателями Европы признается за самим обществом, т. е. за отдельными лицами и союзами его составляющими» [30, с. 184]. Общественное право регулирует процесс предоставления государством общественных услуг. М.М. Шпилевский разделял общественное право на право «определенное», предметом регулирования которого являются социальная деятельность народа и меры ответственности за нарушение норм права, а также право общественное «охранительное», включающее совокупность правил, предназначенных для «охранения» общественного права, во-первых, от нарушений, и, во-вторых, для восстановления нарушенных прав. В связи с этим охранительное право подразделялось автором на административно-полицейское и судебное право. Как считал М.М. Шпилевский, целью функционирования административно-полицейских органов является пресечение правонарушений в области общественного права. Указанная функция административно-полицейских органов должна отличаться, по мнению автора, от их материальной деятельности (то есть, охрана социальных интересов), поскольку в этом случае административно-полицейские органы выступают субъектами определенного общественного права. Деятельность же административно-полицейских органов в области общественного охранительного права исследователь именовал «правоохранительной». Основной функцией правоохранительной деятельности М.М. Шпилевский считал осуществление надзора, включающего три направления: административный надзор за социальной деятельностью правительственные (государственные) органов

и должностных лиц; правительственный надзор за деятельностью органов местного самоуправления; полицейское наблюдение за социальной деятельностью частных лиц [30, с. 186].

Свою трактовку полицейской деятельности давал также известный российский юрист, доктор полицейского права И.Т. Тарасов, внесший значительный вклад в развитие юридической науки. В 1897 г. ученый издал труд «Очерк науки полицейского права», в котором, в частности, объяснял появление термина «полиция» в связи с осуществлением государством деятельности в сфере внутреннего управления. Как отмечал автор, «полиция, как государственное или правительственные учреждение, возникает первонациально именно в XVI в. в качестве лишь городского учреждения, имеющего своей задачей только охрану безопасности» [27, с. 1]. Далее автор указывал, что в последующий после XVI в. период, в условиях укрепления абсолютизма в европейских государствах, государственная власть получила возможность расширить свое влияние на общество в сфере внутреннего управления. Таким образом, в сферу внутреннего управления (полицейскую деятельность) включалась не только деятельность по обеспечению общественной безопасности, но и муниципальное управление, «распространявшее свою заботу не на одну лишь организацию охраны внешней и внутренней безопасности, но на все решительно сферы общественной и даже частной жизни» [27, с. 2].

По мнению И.Т. Тарасова, подобное расширение управленческой (полицейской) деятельности привело к тому, что в области внутреннего управления появился значительный ряд новых задач. Это в свою очередь способствовало достижению главной цели государственного управления – содействию повышению народного благосостояния, достижению общего блага. В период абсолютизма, констатирует ученый, государство декларирует, что принимает на себя обязательства по обеспечению не только государственной безопасности и благоустройства, но также всесторонней и всемерной заботы о каждом и обо всех членах общества. Указанная политика имеет своим следствием образование государств, именуемых «Polizeistaat» – полицейское государство.

Совершенно справедливо И.Т. Тарасов отмечает роль науки полицейского права, призванной на основе глубокого анализа полицейской деятельности государства определить формы и границы этой деятельности в связи с появившимися во 2-й половине XVIII столетия доктринальными идеями о предназначении государства,

сго взаимоотношении с гражданским обществом, стремлении распространить влияние государственного управления на все сферы жизни общества.

Однако, как это нередко бывает в науке, теоретические взгляды И.Т. Таракова по вопросам полицейского права и полицейской деятельности подвергались критике со стороны коллег-полицействов. Так, политический деятель, юрист приват-доцент по кафедре полицейского права Санкт-Петербургского университета В.М. Гессен находил воззрения И.Т. Таракова относительно проблем полицейской безопасности излишне односторонними. В частности, В.М. Гессен писал: «говоря о мерах безопасности, касающихся пьяниц, проф. Тараков излагает всю систему мер борьбы с алкоголизмом, например так называемую Готтенбургскую систему, как будто вопрос о борьбе с алкоголизмом может и должен быть рассматриваем исключительно с точки зрения полицейской безопасности, как будто социальная сторона этого вопроса не существует» [13, с. 16].

Сам В.М. Гессен являлся представителем концепции естественного права и пропагандировал идеи представительной демократии как наиболее совершенной формы государственного публичного управления.

В лекционном курсе по полицейскому праву ученый объяснял необходимость дифференциации административного и полицейского управления, связывая это с необходимостью подлинного толкования как одного понятия, так и другого. Он указывал, что господствующая в полицейской науке индивидуалистическая доктрина значительно урезает сферу государственного управления, поскольку направлена на обеспечение задачи безопасности и порядка. Однако в первой половине XIX в. в Европе и России термин «полиция» эволюционирует, и под полицейской деятельностью уже начинает пониматься не вся государственная деятельность в целом, а только определенное направление, обеспечивающее безопасность и порядок, при этом связанные с возможностью применения принудительной власти. Данную мысль автор иллюстрирует примером: «мы не назовем профессора полицейским чиновником, мы не назовем почту полицейским учреждением, – именно потому, что деятельность почтового ведомства, или ведомства народного просвещения не преследует задачи безопасности и порядка и, следовательно, не имеет принудительного характера» [13, с. 21].

Во второй половине XIX в. проблематика полицейской деятельности нашла отражение в трудах целого ряда российских юристов-полицействов. К их числу относится известный правовед

П.Н. Шеймин, преподававший полицейское право в Императорском Новороссийском университете. Ученый опубликовал значительное количество трудов по полицейскому праву, среди которых курсы лекций, а также изданный в 1891 г. в Санкт-Петербурге Учебник права внутреннего управления (Полицейского права). П.И. Шеймин, как и другие ученые его времени, отождествлял полицейскую деятельность с государственным управлением: «вся область управления в обширной смысле подразделяется в свою очередь на несколько отраслей, которые преследуют самостоятельные задачи» [29, с. 7]. Всего выделялись пять сфер государственного управления: судебное управление, в задачу которого входит регулирование отношений между людьми, включая охрану прав личности; финансовое управление, занимающееся государственными материальными средствами; военное управление, обеспечивающее функционирование вооруженных сил; управление иностранными делами, к компетенции которого относятся вопросы взаимодействия с иностранными государствами. Наконец, пятое направление, имеющее непосредственное отношение к полицейской деятельности определяется автором как «деятельность государства, заключающаяся в создании условий, при наличии которых обеспечивается внутренняя безопасность и благосостояние, и направленная для защиты и содействия материальным и духовным интересам народа» [29, с. 7-8]. Как указывал автор, данное направление государственной деятельности составляет задачу полицейского (внутреннего) управления.

Изучая полицейскую деятельность государства, П.И. Шеймин приходит к заключению о том, что в такой деятельности необходимо отличать две ее разновидности – положительную и отрицательную. Подобная дифференциация была положена в основу разделения полиции по роду деятельности на полицию благосостояния и полицию безопасности. Признавая в целом распространенную в науке полицейского права концепцию такого деления полиции, ученый, тем не менее, полагал, что не всегда возможно определить по характеру полицейской деятельности, к какому виду она относится, положительному или отрицательному.

Свой след в науке полицейского права оставил доктор политэкономии и статистики, юрист А.Я. Антонович, читавший в Киевском Императорском университете курс полицейского права. В курсе государственного благоустройства (полицейском праве) профессор указывал, что полицейская деятельность государства на низших

ступенях человеческого развития носила исключительно частноправовой характер и опиралась в основном на обычай. Однако в процессе совершенствования правового института частной собственности изменялись и понятия о содержании полицейской деятельности государства, которая приобретала все более публичный характер. Усиление централизованной государственной власти привело к «полному поглощению личных интересов государственными, вмешательству государства в народную жизнь и деятельность, что именовалось в то время полицейской деятельностью» [5, с. 101]. Подобные события, по мнению ученого, потребовали критического осмысливания понимания полицейской деятельности государства с точки зрения установления ее пределов, а также создания новых полицейских органов. А. Я. Антонович дискутирует с полицейистами XIX в., полагающими, что государство должно ограничивать свою полицейскую деятельность, направленную на обеспечение условий безопасности и благосостояния в той мере, в которой это недоступно частным лицам и их объединениям. Ошибочность такой позиции, как считал ученый, состоит в том, что государство обязано осуществлять полицейскую деятельность не для защиты частных интересов, а во имя общественного интереса. Применяя высокопарный стиль, А. Я. Антонович определял назначение полицейской деятельности государства: «Государство имеет своей задачей развитие идей блага, правды и истины вообще; в содействии их развитию и должна состоять полицейская деятельность» [5, с. 102].

В число известных российских полицейистов входил также В. В. Ивановский – профессор Императорского Казанского университета, читавший в этом вузе курс лекций по «полиции благосостояния». В 1911 г. в свет вышло 4-е издание его учебника с комбинированным названием «Учебник административного права. Полицейское право. Право внутреннего управления», отразившим наметившуюся в российской юридической науке концепцию разделения административного и полицейского права. В названном труде, характеризуя внутреннее управление в XIX столетии, автор указывал на начало его нового этапа, связанного с тенденцией ограничения абсолютной государственной власти, появлением в структуре государственной власти органов народного представительства. Другим фактором, влияющим на сферу внутреннего управления, по мнению В. В. Ивановского, выступал уровень частной инициативы и предпринимчивости в обществе. При большей частной активности

сфера государственного внутреннего управления становится уже. Таким образом, в XIX столетии внутреннее управление начинает делиться между правительственные органами и органами общественного управления. Соответственно разделяются функции указанных органов, а также сфера их деятельности: «на правительственные органы управления в большинстве случаев возлагается та часть внутреннего управления, которая называется полицией и цель которой, как мы видели выше, заключается в устранении препятствий развития личности путем борьбы с силами, враждебными этому развитию; здесь до сих пор наиболее видную роль играет полиция безопасности; на органы общественного управления, наоборот, возлагается содействие благосостоянию личности путем возмещения недостаточности индивидуальных сил» [15, с. 338-339].

Период второй половины XIX и начала XX вв. характеризовался в Российской империи дальнейшей ломкой патриархального уклада жизни сельского населения, укреплением капиталистических отношений, основанных на частнособственных началах предпринимательства. Изменение социально-экономических отношений, сопровождавшихся промышленной революцией, имели своим следствием разорение большого количества крестьян, дальнейшее расложение общества и увеличение разрыва в уровне жизни различных слоев населения. Всё это сопровождалось ростом социальной напряженности в стране, усилившим революционного движения, с одной стороны, и криминализацией общества – с другой. В этих условиях социально-политическая обстановка в государстве настоятельно требовала новых подходов во внутреннем управлении. Это в свою очередь вызывало необходимость по-новому осмыслить роль и место государства во внутреннем управлении, а также назначение полиции как главного аппаратного правительенного механизма, обеспечивающего внутреннее управление. В решении же проблем, связанных с полицейским внутренним управлением, основным вопросом остается вопрос о существе и пределах полицейской деятельности.

В рассматриваемый период реформа государственного управления сопровождалась активными исследованиями в рамках юридической науки, в которой все более заметное место занимали идеи разделения полицейского и административного права, продолжалась догматическая разработка российского административного права. По образному выражению А. И. Елистратова, в этот временной период, когда отсутствовала

надлежащим образом функционирующая административная юстиция «немногие разрозненные элементы нового правопорядка терялись в вековых наследиях старого полицейского права» [14, с. 3]. А.И. Елистратов – доктор полицейского права, профессор кафедры полицейского права Московского университета, один из ведущих русских юристов-административистов, автор целого ряда трудов в области административного, государственного, конституционного права. В 1914 г. был опубликован его учебник «Основные начала административного права», раскрывающий doctrinalные взгляды автора по поводу основных начал административного права в российских условиях, на основе сравнительного анализа с зарубежными теориями права публичного управления.

А.И. Елистратов являлся последовательным сторонником необходимости перехода в публичном управлении от абсолютизма к конституционному порядку. В связи с этим, с целью модернизации государственного управления и упорядочения правовых отношений должностных лиц и граждан, полагал он, необходимо наличие трех составляющих:

юридических норм, регулирующих правоотношения между гражданами и должностными лицами;

административных актов, оперирующих с индивидуальными и конкретными юридическими отношениями и состояниями;

административной юстиции как способа судебного обжалования неправомерных актов государственного управления [14, с. 9].

Большой интерес с точки зрения понимания полицейской деятельности вызывают рассуждения автора о положении граждан в условиях абсолютной монархии и в правовом государстве. В трактовке ученого это обозначается так: «Положения обывателя в полицейском государстве» и «Положение личности в правовом государстве».

Итак, в условиях полицейского государства, поддерживаемого абсолютной монархией значение термина «полиция» ассоциируется с деятельностью высшей власти в области обеспечения порядка, благополучия и благосостояния. По мере укрепления монаршой власти регламентация отношений внутри государства (внутреннее управление) имеет тенденцию к постоянному расширению ее сферы. «Гибкость и широта, свойственные понятию полиции, делают его незаменимым для обозначения пестрого разнообразия предписаний, издаваемых по мере развития абсолютизма в видах всесторонней регламентации

обывательской жизни» [14, с. 11]. Следовательно, полицейская деятельность распространялась на многие сферы общественной жизни. Как замечает автор, полицейские заботы о гражданах осуществлялись в силу монаршой воли и закона, причем помимо стремления и желания самого населения, поскольку полицейской власти свойственен принудительный характер. Это было показано на примерах, иллюстрирующих жесткую и разностороннюю регламентацию правил ношения одежды обывателями, порядка подачи блюд в харчевнях и трактирах, количества лошадей в экипажах в зависимости от социального положения гражданина и так далее. В конечном итоге, по мнению А.И. Елистратова, система полицейского государства не смогла обеспечить дальнейшее полноценное развитие общества, его внутреннюю безопасность и процветание. Основной же заслугой полиции в этот исторический период являлась деятельность, направленная на подавление сопротивления королевской власти. Таким образом, исторически сложившаяся миссия полиции, как организации, предназначеннной для обеспечения безопасности и благосостояния граждан, в реальных условиях абсолютизма сводилась лишь к различным формам полицейского принуждения.

В период перехода от абсолютизма к конституционному укладу управления происходит дальнейшая трансформация полицейской деятельности. Как отмечал А.И. Елистратов: «В истории политического развития ступень полицейского государства уступает место более высокой ступени правового государства» [14, с. 16]. Переход от абсолютизма к капиталистическим отношениям обуславливается прежде всего экономическими причинами: переходом от натурального хозяйства к товарному, реализацией основополагающего принципа экономической свободы, опирающегося на достижения научно-технической революции. В переходную эпоху от абсолютизма к капиталистическим отношениям изменения происходят в различных сферах. В экономике это связано с развитием и совершенствованием технических средств производства; в демографической сфере – с ростом и усилением влияния городского населения; в философии становлению правового государства способствовали воззрения Иммануила Канта, основанные на постуатах свободы личности и подчинения ее только законам, юридическом равенстве и гражданской самостоятельности граждан. Подобное философское учение, по мнению А.И. Елистратова, напрямую осуждало «патриархальный уклад полицейского государства» и находилось в идеологическом

противоречий с догмами полицейского уклада времен абсолютизма.

Переходный период от полицейского государства к капиталистическому способу производства и становлению правового государства сопровождался трансформацией доктринальных подходов к оценке роли публичного управления, и соответственно полиции как основного инструмента такого управления.

Характеризуя состоянис перехода к правовому государству, А.И. Елистратов указывал на следующис его особенности: во-первых, в этот период происходит ограниченис абсолютной власти монарха на основе введения принципа «верховенства закона», но уже не закона монарха, а «безличных норм права» (то есть созданных на основе действия демократических институтов в обществе); во-вторых, начинают более активно формироваться различные формы и институты самоуправления; в-третьих, наблюдаются изменения в государственном управлении «от полицейской опеки к публичным службам» [14, с. 23].

Оценка известным российским полицейистом А.И. Елистратовым положения личности в полицейском и в правовом государстве имеет не только теоретическое значение, как исследование, развивающее науку об управлении, но также характеризует роль полиции в публичном управлении, определяющую сферу ее деятельности.

В первой половине XIX столетия наука полицейского права находилась под воздействием социально-политических процессов, связанных с формированием государств нового типа – буржуазных правовых государств. В этих условиях изменились доктринальные взгляды на правовую природу государственного управления, понимание полиции и полицейской деятельности. Новые взгляды на государственное управление, основанное на принципе разделении власти и легитимизации свободы индивидов, праве создавать различные общественные объединения и союзы, а также, развитии института административной юстиции – все это способствовало процессу переосмыслиния роли полиции в публичном управлении, а именно восприятию ее не в широком смысле как функции государства, обеспечивающей безопасность и благосостояние, но как одного из органов аппарата принуждения.

Главной причиной, предопределившей не только теоретическое осмысление процесса ограничения полицейской деятельности, но и реальное, практическое сужение ее сферы, стало укрепленис аппарата исполнительной власти,

что позволило в определенной степени перераспределить государственные функции управления и ограничить компетенцию полицейских органов.

Начало XX столетия в России характеризовалось дальнейшим обострением социально-политического кризиса, нарастанием революционной ситуации. В этих условиях полицейская деятельность все более приобретала черты аппарата принуждения, о чем свидетельствует хроника событий, связанных с правовым регулированием деятельности полиции.

В 1917 г. полиция как государственный институт управления и репрессивный аппарат была упразднена. Однако такая организационная мера скорее носила политический характер и отнюдь не была продиктована ситуацией в государстве. Как свидетельствует мировая история, возникновение полиции и функционирование ее во всех государствах и у различных народов носит объективный характер, обусловленный законами развития общества. В связи с этим в Петрограде вместо органов полиции одномоментно были учреждены органы столичной милиции, по примеру которых в других российских городах создавались отряды рабочей милиции.

Учреждая милицию, Временное правительство, а затем и органы Советской власти ставили перед собой цель, – создать структуру обеспечения общественного порядка и противодействия преступности. Перед народной милицией (в дальнейшем рабоче-крестьянской милицией) не ставилась задача защиты власти как таковой, но напротив, декларировался ее народный характер, отразившийся на принципах комплектования кадров, транспарентности деятельности. Очевидно, следствием такого подхода к сущности милиции стал тот факт, что в начальный период ее существования превалировала негосударственная концепция функционирования этого публичного органа. Негосударственный характер милиции проявлялся, во-первых, в практическом отсутствии нормативного регулирования ее деятельности (что было вполне объяснимо, так как постреволюционная правовая база еще не была создана), во-вторых, финансирование милиции предполагалось, как из государственного бюджета, так и средств местных советов, в-третьих, социальная база граждан, которыми комплектовалась милиция практически не содержала нормативных фильтров.

В отличие от полиции, деятельность которой детально регламентировалась нормативными актами, что способствовало возникновению и развитию полицейского права, формированию

обширной теоретической полицейской науки, нормативно-правовое регулирование процесса функционирования милиции с самого начала не отличалось разнообразием. Одним из первых нормативных актов, посвященных милиции, стало постановление Народного Комиссариата по внутренним делам РСФСР от 28 октября 1917 г. «О рабочей милиции» [26]. Текст постановления чрезвычайно лаконичен он состоит из шести строк, включенных в четыре пункта. Постановлением предписывалось, что, во-первых, рабочая милиция учреждается всеми Советами Рабочих и Солдатских Депутатов, во-вторых, рабочая милиция находится всецело и исключительно в их ведении, в-третьих, снабжение милиции вооружением и техническими средствами предписывалось военным и гражданским властям. Четвертый пункт определял порядок введения в действие постановления.

Предельная краткость постановления не позволила авторам сформулировать цели, задачи, функции и направления деятельности милиции. Однако это может быть объяснено крайней тяжестью оперативной обстановкой, в которой данный нормативный акт подготавливается. Однако тенденция ограниченного правового регулирования деятельности милиции сохранялась практически все годы периода существования Советской власти.

Тем не менее, несмотря на то, что в советские годы органы обеспечения общественного порядка были персеменованы из полиции в милицию и функционировали, основываясь на обновленных принципах, преемственность в правоохранительной системе сохранялась. Как справедливо отмечает К.С. Бельский, несмотря на попытки Октябрьской революции 1917 г. радикально разрушить старый полицейский аппарат, «большинство полицейско-правовых категорий постепенно было восстановлено («административное принуждение», «административная ответственность», «разрешительная система» и др.), так как ни полиция (органы внутренних дел) в советской России, ни профессиональное и научное мышление людей, занимавшихся административным правом, не могли без них обходиться» [7, с. 12-13]. Соответственно, научные исследования, посвященные деятельности милиции, в советское время проводились учеными в рамках различных научных специальностей [6; 8].

В советский период развития российской государственности, органы внутренних дел прежде всего выполняли функции по обеспечению общественного порядка, по борьбе с преступностью.

Любая осознанная деятельность определяется целью. Соответственно, перед органами полиции, а в советский период перед милицией ставились определенные цели, эти органы наделялись функциями, которые позволяли осуществлять полицейскую (милицейскую) деятельность. Поскольку же деятельность правоохранительных органов носит сугубо государственный характер, то их целевое назначение определяется нормативными актами. Так, например, целевое назначение советской милиции, было сформулировано в ее определении, содержащемся в Положении о советской милиции, утвержденном пунктом 1 Постановления Совета Министров СССР от 17 августа 1962 г. № 901 [24]: «охрана общественного порядка, социалистической собственности, личности и прав граждан от преступных посягательств, предупреждение, пресечение, раскрытие преступлений». Как видно из приведенной нормы, определение милиции в 60-е гг. XX столетия соответствует в общих чертах сущности полиции в эпоху правового (конституционного) государства, то есть направление милиционской деятельности сводится к dogmatischen функциям – защите и обеспечению правопорядка и общественной безопасности. При этом следует заметить, что милиционская деятельность согласно названному нормативному акту направлена на охрану «социалистической собственности», а также «прав граждан от преступных посягательств», вместе с тем обязанность охранять личную собственность граждан из текста нормы прямо не вытекает.

Несколько иные задачи, и, следовательно, направления милиционской деятельности были сформулированы в Положении о советской милиции, утвержденном Постановлением Совета Министров СССР от 8 июня 1973 г. № 385 [22]. В качестве главных задач милиции предусматривалось: обеспечение общественного порядка, профилактика, пресечение преступлений и других правонарушений, охрана социалистической собственности, прав и законных интересов граждан, юридических лиц, от преступных посягательств и иных антиобщественных действий, своеобразное и полное раскрытие преступлений. Прежде всего, необходимо обратить внимание на более широкое (по сравнению с Положением о советской милиции 1962 г.) толкование направлений деятельности милиции.

Как и ранее, органы милиции нацеливались на обеспечение (охрану) общественного порядка, социалистической собственности, прав граждан. Однако, если по Положению 1962 г. органы милиции осуществляли охрану личности и прав

граждан только от «преступных посягательств», то в соответствии с Положением 1973 г. охрана должна была осуществляться не только от «преступных посягательств», но и от «иных антиобщественных действий», как мы можем предположить, например от административных правонарушений. Кроме этого, был расширен круг субъектов, подлежащих защите. По Положению 1962 г. защите подлежала личность и ее права, в то время как Положением 1973 г. также предполагалась защита прав «предприятий, организаций и учреждений».

Таким образом, с течением времени на уровне нормативных актов, регулирующих деятельность милиции, мы можем наблюдать, во-первых, тенденцию к полифункциональности этой деятельности, во-вторых, поворот от исключительно уголовно-правового направления милицейской деятельности к участию в отношениях, регулируемых другими отраслями права.

Отмеченная тенденция проявилась также и в Законе РФ «О милиции» от 18 апреля 1991 г. № 1026-І. Наряду с традиционными направлениями деятельности, связанными с обеспечением общественного порядка, охраной собственности и противодействием преступности, в деятельности милиции намечаются новые направления. В соответствии со статьей 2 рассматриваемого закона на милицию возлагаются задачи участия в оказании социальной и правовой помощи населению и исполнения уголовных наказаний и административных взысканий. Если ранее органы внутренних в рамках выполнения возложенных на них задач имели отношение к процессу исполнения приговоров и других видов наказаний [10], то обязанность оказания социальной и правовой помощи населению выглядела по истине революционной. Данный факт примечателен тем, что, несмотря на объявленный «народный» характер советской милиции, система ее органов представляла собой прежде всего аппарат принуждения, относящийся к органам исполнительной власти государства. Это были восанизированные подразделения, сплоченные служебной дисциплиной, действующие от имени государства, выполняющие функции публичного управления в сфере защиты общественной безопасности, противодействия различным угрозам.

Закрепление на законодательном уровне обязанности милиции, состоящей в оказании помощи населению, причем социальной и правовой, воспринимается как новация в политике управления советского государства. Однако, если обратиться к истории полицейского права, то будет уместным вспомнить, что в России полиция

создавалась в том числе и для оказания помощи населению. Например, в документе Петра I под названием «Регламент, или Устав Главного магистрата» 1721 г., закреплялось, что «полиции особливое свое состояние имеет, а именно: призирает (от слова «призреть», т. е. «увидеть и оказать помочь») нищих, бедных, больных, вечных и прочих неимущих, защищает вдовиц, по заповедям божиим, воспитывает юных в целомудренной чистоте и честных науках; вкратце ж над всеми сими полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков и фундаментальной подпор человеческой безопасности и удобности» [20]. Современная же практика построения полицейской деятельности в европейских государствах опирается на международные документы, в том числе на Европейский кодекс полицейской этики (Recommendation Rec (2001)10 on the European Code of Police Ethics) [1], который в качестве одной из основных целей устанавливает «оказание помощи и услуг населению».

Таким образом, Закон РФ «О милиции» стал важным событием в исследовании вопроса о милицейской деятельности, так как расширил рамки этой деятельности в соответствии с нормами международного права.

В законодательстве современной России термин «полиция» применительно к правоохранительным органам был введен Законом РФ от 24 июня 1993 г. № 5238-І «О федеральных органах налоговой полиции» [12]. С этого момента рассуждения о природе полицейской деятельности стали возможны не только в теоретическом плане, но и в практическом. До 1993 г. термин «полиция» не применялся для обозначения правоохранительных органов в силу исторических причин, объективно обусловивших крайне негативное отношение в этому термину российского общества. Термин «полиция» связывался, как правило, либо с антисоциальными репрессивными органами царской России, либо с деятельностью пособников германского вермахта в период Второй мировой войны. Однако, когда решался вопрос о наименовании вновь создаваемых органов налогового контроля в 1993 г., то наиболее вероятными вариантами названий, предлагаемых в проекте закона стали «милиция» и «полиция». Предпочтение было отдано второму варианту по следующим причинам: во-первых, этимологически термин «полиция» более приемлем для обозначения государственного органа, осуществляющего контрольно-управленческую функцию, так как смысловое значение этого термина связано именно с управлением, «милиция» же исторически понималась, как «войско», «вооруженное

формировании»; во-вторых, учитывался международный опыт наименования аналогичных органов в других государствах; в-третьих, в 90-х гг. на уровне общественного сознания термин «милиция» не всегда ассоциировался с понятием «законность», «безопасность».

Несмотря на то, что органы налоговой полиции были упразднены с 1 июля 2003 г., Закон РФ «О федеральных органах налоговой полиции» терминологически послужил основой перехода государства к полицейским началам публичного управления. В соответствии со ст. 1 и 2 указанного закона органы налоговой полиции отнесены к правоохранительным органам, в сферу деятельности которых входит борьба с налоговыми правонарушениями, а также обеспечение безопасности налоговых инспекций, их сотрудников. Подобная деятельность вполне укладывалась в концепцию государственного управления эпохи камералистики и полицейского права в европейских странах.

По справедливому утверждению К.С. Бельского, принятие Закона РФ «О федеральных органах налоговой полиции» способствовало повышению научного интереса и последовавших за этим научных исследований российских ученых-административистов, поставивших вопросы о необходимости учреждения органов полиции, о полицейской деятельности и полицейском праве [7, с. 3].

Распад СССР, обострение внутриполитической ситуации в стране, глубокие социальные проблемы, порожденные ломкой социалистического уклада жизни общества и перехода к рыночной экономике, криминализация общественных отношений все это вынуждало руководство государства к проведению кардинальных реформ в стране, совершенствованию государственного аппарата, и особенно, в условиях нестабильности, его силового блока. «Сегодня все более очевидным становится то, что переход к рыночной экономике и либерализация общественной жизни не в состоянии автоматически повысить жизненный уровень населения, обеспечить права и законные интересы граждан, покончить с коррупцией и преступностью, произволом и бесса-конием, поскольку для реализации потенциальных возможностей, которые несут в себе эти процессы необходим эффективно функционирующий государственный аппарат, четкое определение реализуемых государственных функций и их оптимальное распределение между соответствующими государственными институтами, уточнение компетенционных полномочий федеральных и региональных структур исполнительной власти, совершенствование форм и методов

их регулятивно-охранительной деятельности» [2, с. 19-20].

В этих условиях назревает острая необходимость укрепления и совершенствования системы правоохранительных органов России, «обусловлено это тем, что деятельность правоохранительных органов неразрывно связана с жизнью российского сообщества, которое стремится к общему процессу развития российской государственности, превращению России в зрелое гражданское общество» [16, с. 83].

С 1 марта 2011 г. в действие вступил Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», которым милиция была переименована в полицию. Разумеется, цель принятия данного закона, не сводилась к смене названия одного из ведущих правоохранительных органов, однако новое (а точнее давно забытое старое, дореволюционное) название в большей степени соответствует международной практике наименования аналогичных правоохранительных органов в других государствах. Кроме этого, идеологически название «полиция» более адекватно задачам построения правового государства, поскольку в европейских государствах XIX столетия полиция предназначалась для обеспечения благосостояния общества, а в современных условиях – для оказания защиты, помощи и услуг населению.

С принятием Федерального закона «О полиции» граждане и государство получили правовую возможность рассчитывать на качественное изменение роли полиции в обеспечении общественной безопасности, декриминализации общества. Однако эти задачи могут быть решены на основе четкого, законодательного определения полномочий, компетенции полиции, а также направлений полицейской деятельности.

Таким образом, анализируя положения Федерального закона «О полиции» необходимо акцентировать внимание на главном моменте, характеризующем социально-управленческую сущность полиции – понятии и содержании полицейской деятельности.

В отличие от Закона РФ «О милиции», в котором обозначены принципы деятельности милиции, но прямо не указаны направления ее деятельности, в ст. 2 Закона РФ «О полиции» непосредственно закреплены основные направления деятельности полиции. Следовательно, термин «полицейская деятельность» логически вытекает из текста названного закона. Данное обстоятельство примечательно тем, что до принятия Закона РФ «О полиции» термин «полицейская деятельность» не применялся на нормативном уровне,

несмотря на то, что уже существовали органы налоговой полиции. В то же время, необходимо отметить, что в рамках научных исследований полицейская деятельность рассматривалась неоднократно. Так, в 1997 г. полиция изучалась в качестве объекта научного исследования К.С. Бельским, И.И. Мушкетом, С.Н. Сальниковым, Ю.П. Соловьевым, Ю.Н. Стариным.

Объясняя природу государства, К.С. Бельский связывал возникновение государства с его «правоохранительным (полицейским) назначением». Характеризуя полицейскую деятельность, ученый выделил следующие ее признаки:

это деятельность по руководству специальными органами, осуществляющими охрану общественного порядка, обеспечивающим безопасность;

это особый вид государственного управления, специфика которого объясняется, во-первых, тем, что стороны полицейского правоотношения не подчинены друг другу в служебном порядке, во-вторых, полицейские органы осуществляют охрану различных объектов и субъектов, составляющую основу их деятельности;

особую характеристику полицейской деятельности дают административный надзор и административное принуждение;

профессионализм деятельности;

публичность деятельности;

нормативно-правовой характер деятельности.

Саму же полицейскую деятельность К.С. Бельский определяет как: «особый вид государственно-управленческой деятельности, направленной на охрану общественного порядка, обеспечение общественной (и любой другой) безопасности и связанной с применением государственного принуждения» [7, с. 34].

По мнению И.И. Мушкета, полицейская деятельность «представляет собой специфическую форму реализации полицейской функции государства, подразумевающую целенаправленное воздействие соответствующих государственных институтов (органов) на социальные отношения» [18].

В диссертационном исследовании, посвященном истории полиции С.Н. Сальников не формулирует понятие полицейской деятельности, однако намечает приоритетные направления правоохранительной деятельности: « осуществление борьбы с преступностью в рамках законов, на основании и в порядке, регламентированном законодательством; обеспечение равенства всех лиц перед законом; применение правоограничений только в предусмотренных законами ситуациях; обеспечение неотвратимости юридической ответственности виновных лиц за совершенные ими

правонарушения; комплексное осуществление борьбы с преступностью; взаимодействие с общественными организациями и населением в ходе борьбы с преступностью; использование новейших научно-технических достижений» [21, с. 12].

Детальному анализу вопросы полицейской деятельности были подвергнуты в диссертационном исследовании Ю.П. Соловья. Автор отмечает необоснованную загруженность излишними обязанностями советской милиции, монополизацию осуществления полицейской деятельности государством (запрещение негосударственной сыскной, охранной деятельности), необходимость усиления гуманистического начала в полицейской деятельности.

С учетом высказанных авторских предложений Ю.П. Соловей сформулировал оригинальную дефиницию полицейской деятельности, как «деятельности органов исполнительной власти (должностных лиц) и иных уполномоченных на то субъектов, сопряженной с непосредственным вторжением (гласным, принимающим форму принуждения, либо негласным) в права и свободы физических и юридических лиц, протекающей вне рамок уголовного и уголовно-исполнительного процессов» [23, с. 28].

Рассуждая о сущности полиции в современном мире, Ю.Н. Стариев отмечает, что она не изменилась со времен эпохи конституционализма и определялась, как и в настоящем времени, исходя из функции публичного управления по защите общественной безопасности и порядка, ликвидации опасных ситуаций. Полицейская деятельность по справедливому утверждению автора направлена на защиту общества в целом и отдельных граждан от опасностей, создающих угрозу гражданам и общественному порядку.

Приведенные выше определения полицейской деятельности объединяют констатация того факта, что, во-первых, по видовому признаку эта деятельность относится к государственной; во-вторых, это деятельность, направленная на обеспечение общественной безопасности; в-третьих, рассматриваемая деятельность может сопровождаться государственным принуждением (правоограничением).

Вместе с тем в каждом определении полицейской деятельности содержатся элементы, позволяющие, с точки зрения авторов, с одной стороны, показать наиболее существенные признаки такой деятельности, а с другой – индивидуализировать данное определение.

В своем определении К.С. Бельский отмечает, что полицейская деятельность направлена на охрану общественного порядка и обеспечение

общественной и «любой другой безопасности», а также связана с применением государственного принуждения. Однако термин «иная безопасность» заставляет задуматься о том, какая еще безопасность имеется в виду. В современном лексиконе используется довольно много словосочетаний, включающих «безопасность», например безопасность товаров, информационная безопасность, Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-И «О безопасности» относит к объектам безопасности, в частности, духовные ценности и т. д. В связи с этим представляется, что в дефиниции необходимо более определенно указывать направления полицейской деятельности, поскольку это характеризует предполагаемый объем полномочий полиции [11]. Кроме того, из авторской редакции К.С. Бельского можно сделать вывод о том, что полицейская деятельность обязательно связана с применением государственного принуждения, хотя на практике государственное принуждение применяется не всегда.

Как было показано выше, И.И. Мушкет совершенно справедливо связывает полицейскую деятельность с реализацией одной из функций государства, в процессе которой происходит воздействие на социальные отношения. Вместе с тем такое определение полицейской деятельности не дает представления о ее специфике, отличии от других видов государственной управленииской деятельности, поскольку государство, осуществляя публичное управление во всех сферах, воздействует на социальные отношения.

В приоритетных направлениях правоохранительной деятельности, частью которой выступает полицейская деятельность, С.Н. Сальников указал борьбу с преступностью, что очевидным образом вписывается в общепринятую концепцию толкования полицейской деятельности. Однако вызывает сомнение необходимость указания в приоритетных направлениях таких правовых терминов, как «равенство всех перед законом», «применение правоограничений только в предусмотренных законом ситуациях», «ненавратимость юридической ответственности». Названные термины представляют собой не направления деятельности, а правовые принципы, и по этой причине использование их в указанном контексте представляется излишним.

Предельно функциональное определение Ю.П. Соловья включает субъектов полицейской деятельности, направление их деятельности (вторжение в права и свободы), условия деятельности (вне рамок уголовного и уголовно-исполнительного процессов). Однако с определенной оговоркой можно поддержать идею автора в отношении

«непосредственного вторжения» субъектов полицейской деятельности в «права и свободы физических и юридических лиц». Подобная формулировка полицейской деятельности будет входить в противоречие с действующим законодательством, так как, например, в задачи таможенных органов, которые также относятся к субъектам полицейской деятельности, входит наряду с другими «обеспечение соблюдения прав и законных интересов лиц в области таможенного регулирования» [25]. Видимо в определении полицейской деятельности следует исходить из того, что она может заключаться как во «вторжении в права и свободы», так и в их защите.

Обобщая достижения науки полицейского права, за период нескольких столетий, Ю.Н. Старилов справедливо отметил константу основных направлений полицейской деятельности, которая состоит в обеспечении безопасности общества, граждан, охране общественного порядка. С учетом основных направлений и должна формулироваться дефиниция полицейской деятельности.

При определении природы полицейской деятельности необходимо разрешить концептуально важный вопрос: должна ли полицейская деятельность восприниматься как функция публичного управления государства (то есть исходить из понимания полиции в широком смысле этого слова), следует ли понимать полицейскую деятельность, как осуществление полномочий правоохранительных органов (понимание полиции в узком смысле слова), либо считать полицейской только деятельность органов, имеющих наименование «полиция».

С 1917 г. полицейское право игнорировалось в России и не имело никакого развития более семидесяти лет. С другой стороны, в рамках отечественной науки произошло «поглощение» предмета правового регулирования полицейского права административным правом. В этих условиях теоретическое обоснование отождествления полицейской деятельности с публичным государственным управлением (то есть, историческим подходом полицейского права), представляется маловероятным.

Бесперспективным видится и понимание полицейской деятельности только как деятельности вновь созданных органов полиции. Такое восприятие крайне суживает социальное назначение полицейской деятельности, поскольку, начиная еще со времен буржуазно-демократических революций и становления буржуазного правового государства, наметилась устойчивая тенденция публичного управления, в рамках которого обеспечивалась защита общества, оказавшис-

публичных услуг, в том числе с помощью полицейских органов. «Констатация дееспособности государственной власти как четко организованное функционирование государственного механизма имеет еще одну грань – социальное признание властных структур населением, интересы которого эти структуры призваны обеспечивать и защищать. Такое признание, по сути, является основным стратегическим ресурсом любой публичной власти, во многом раскрывающим ее социальное предназначение» [3, с. 158].

Обобщая сказанное выше, наиболее логичным представляется отождествлять полицейскую деятельность с деятельностью правоохранительных органов. Такой подход будет, во-первых, соответствовать логистике термина «полиция» то есть «управление», а не только принуждение; во-вторых, создаст перспективу для развития

науки полицейского права (учитывая тот факт, что нормативная база, регламентирующая деятельность правоохранительных органов стремительно расширяется), что, в свою очередь, окажет позитивное влияние на развитие законодательства и создание теоретической основы модернизации правоохранительных органов.

Таким образом, полицейская деятельность может быть представлена как разновидность государственной деятельности, направленной на охрану общественного порядка, обеспечение общественной безопасности как внутри страны, так и за ее пределами на основании международных договоров, связанной с возможным применением государственного принуждения, а также состоящей в предоставлении государственных услуг в соответствии с профилем правоохранительной деятельности.

Примечания

1. <http://www.legislationonline.org/documents/id/8117>
2. Аврутин Ю. Е. Актуальные проблемы административного права в контексте конституционной самоидентификации современной России // Теория и практика административного права и процесса : материалы II Всероссийской науч.-практ. конференции (пос. Небуг, 5–7 октября 2007 г.) ; отв. ред. В. В. Денисенко, А. Г. Эртель. – Краснодар : Кубанькино, 2011.
3. Аврутин Ю. Е. Государство и право. Теория и практика : учеб. пособие. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2007.
4. Андресевский Е. И. Полицейское право. Том первый. Введение и часть I, Полиция безопасности // Российское полицейское (административное) право: Конец XIX – начало XX века : хрестоматия / сост. Ю. Н. Старилов. – Воронеж : Изд-во Воронежского государственного университета, 1999.
5. Антонович А. Я. Курс государственного благоустройства (полицейского права) : 2 части. – Киев : Типография Императорского университета Св. Владимира, 1890.
6. Апиан Н. А. Рабоче-крестьянская милиция социалистической советской республики Армения в 1920–1934 гг. : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1972.
7. Бельский К. С. Полицейское право : лекционный курс ; под ред. А. В. Куракина. – М. : Изд-во «Дело и Сервис», 2004.
8. Бирмонтенс Т. А. Создание советской милиции в Литве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1988.
9. В названиях нормативных актов в основном сохранены стилистические особенности текста сборника. Термин «полиция» во всех нормативных актах, приведенных в сборнике, написан с заглавной буквы.
10. В соответствии с пп. «ж» п. 2 Положения о Министерстве внутренних дел СССР, утвержденного Постановлением Совета Министров СССР от 16 июня 1972 г., предусмотрена задача обеспечения исполнения приговоров судов в отношении лиц, осужденных к лишению свободы, ссылке, высылке и другим видам наказания, исполнение которых законодательством возложено на органы внутренних дел
11. Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. – № 15. – Ст. 769.
12. Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. – № 29. – Ст. 1114.
13. Гессен В. М. Лекции по полицейскому праву. Издание студентов. 1907–1908.
14. Елистратов А. И. Основные начала административного права. Издание Г. А. Лемана. – М., 1914.
15. Ивановский В. В. Учебник административного права. Полицейское право. Право внутреннего управления // Российское полицейское (административное) право: Конец XIX – начало XX века : хрестоматия / сост. Ю. Н. Старилов. – Воронеж : Изд-во Воронежского государственного университета, 1999.

16. Майоров В. И. Безопасность дорожного движения: концептуальный взгляд : сб. избр. науч. тр. – Челябинск : СитиПринт, 2015.
17. Малыгин А. Я. Государственно-правовой статус милиции РСФСР в период проведения новой экономической политики (20-е годы) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1992.
18. Мушкет И. И. Генезис «полицейского права» в контексте эволюции правовой системы России (историко-теоретический анализ) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2003.
19. О преобразовании полиции в Империи : МВД, Департамент полиции. По 2-му Делопроизводству. 1 сентября 1913 г. № 20.083.
20. Реформы Петра I : сб. документов / сост. В. И. Лебедев. – М. : Гос. соц.-эк. изд-во, 1937.
21. Сальников С. Н. Организационно-правовые основы функционирования полиции в России в XIX веке: историко-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2006.
22. Свод законов СССР. – 1990. – Т. 10.
23. Соловий Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1994.
24. Справочник по законодательству для работников органов прокуратуры, суда и Министерства внутренних дел. Т. II. Часть вторая. – М. : Юридическая литература, 1972.
25. Статья 6 Таможенного кодекса Таможенного союза.
26. СУ РСФСР. – 1917. – № 1. – Ст. 15.
27. Тарасов И. Т. Очерк науки полицейского права. – М. : Печатня С.П. Яковлева, 1897.
28. Хавский П. Собрание законов о полицейском управлении или наказы губернаторские и устав управы благочиния. – СПб. : Типография правительствуемого Сената, 1825.
29. Шеймин П. Учебник права внутреннего управления (Полицейского права). Общая часть. СПб. : Типография Н.А. Лебедева, 1891.
30. Шпилевский М. М. Полицейское право, как самостоятельная отрасль правоведения. – Императорский Новороссийский Университет, 1875.

МАТВЕЕВ Сергей Прокофьевич, доктор юридических наук, профессор кафедры гражданско-правовых и экономических дисциплин, Воронежский институт МВД России.

E-mail: scr35031333@yandex.ru

MATVEEV Sergey, Doctor of Law, Professor, Chair of Civil Law and Economic Disciplines, Voronezh Institute of the Ministry of Interior of Russia.

E-mail: scr35031333@yandex.ru