



ХАРАКТЕРИСТИКА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ФУНКЦИЙ СОВРЕМЕННОЙ ПОЛИЦИИ

Михаил ЛОШИЦКИЙ,

кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры административного права и процесса
Национальной академии внутренних дел

Summary

The article, based on the study of the history of the state of origin of the police force and the disclosure of its legal nature, in accordance with international standards of policing, a new look at modern police functions. It is concluded that all government measures aimed at the realization of his political functions, reduced to creation of internal security conditions and terms of material and spiritual wealth. Also preparing sound proposals for administrative-legal characteristics features of modern police.

Key words: police, state police function, policing, administrative functions.

Аннотация

В статье на основании изучения истории зарождения полицейской функции государства, раскрытия ее правовой природы, с учетом международных стандартов полицейской деятельности формируется новый взгляд на современные функции полиции. Делается вывод, что все меры государства, направленные на реализацию его политической функции, сводятся к созданию условий внутренней безопасности и условий материального и духовного благосостояния. Также подготовлены обстоятельные предложения о характеристике административно-правовых функций современной полиции.

Ключевые слова: полиция, государство, полицейская функция, полицейская деятельность, административные функции.

Постановка проблемы. Государство реализует свою власть посредством осуществления определенных видов государственной деятельности (правотворческой, административной, правоохранительной и т. д.), выступающих специфическими формами реализации соответствующих функций государства. Одной из основных задач любого государства и легитимной основой монополии государственной власти является установление охраняемого правом и стабильного порядка. Угроза безопасности нормального сосуществования возникает тогда, когда отдельные граждане относятся с неуважением к общему правопорядку или отдельным правам других членов общества, действуют (ведут себя) вопреки принципам общезжития или причиняют вред нормальному функционированию государственных органов. Предотвращение этих угроз безопасности общества и предотвращение нарушений правопорядка как раз и является полицейской (правоохранительной) функцией государства. Анализ вышеуказанных форм реализации функций государства позволяет сделать вывод, что обеспечение внутренней безопасности и общественного порядка осуществляется посредством перечисленных правовых форм государственной деятельности. Следует подчеркнуть, на что обращает внимание и И.И. Мушкет, что реализация собственно полицейской функции государства осуществляется в рамках

отношений, образующих предмет отраслей административного права и административной деятельности [1], то есть урегулированной нормами полицейского (административного) права исполнительно-распорядительной деятельности государственных структур, наделенных соответствующей властной компетенцией.

Цель и задача статьи. Появившись в далеком прошлом, осуществляемая государством полицейская функция видоизменялась вместе с ним. С течением времени была создана система государственных органов, которые специализировались на реализации этой функции. В связи с этим у ученых-полицистов всегда возникал научный и практический интерес к полицейской деятельности государства. Среди научных работ, затрагивающих этот вопрос, можно выделить публикации таких известных иностранных, российских и украинских ученых-полицистов современности и прошлого, как И.Е. Андриевский, К.С. Бельский, Ж. Ведель, В.М. Гессен, О.В. Горожанин, В.Ф. Дерюжинский, Е.В. Додин, В.В. Ивановский, В.Н. Лешков, П.П. Михайленко, И.И. Мушкет, Ю.И. Римаренко, М.И. Сизиков, Ю.П. Соловей, Ю.Н. Стариков, И.Т. Тарасов, Г.А. Туманов, Е.Б. Хохлов, М.М. Шпилевский и др. Но работы указанных ученых основывались преимущественно на истории становления и развития полицейской функции в разных государствах на том или ином историческом этапе развития,

они не содержат взглядов на систему современных административно-правовых функций полиции в правовом демократическом государстве, не приводится их правовая характеристика. В связи с этим, мы считаем, что актуальным представляется формирование нового взгляда на современные функции полиции, что и является целью нашей статьи.

Изложение основного материала.

Вместе с тем, формирование нового взгляда на современные функции полиции будет невозможным без изучения истории зарождения полицейской функции государства и раскрытия ее правовой природы с учетом международных стандартов полицейской деятельности.

Так, например, полицейскую (или правоохранительную) функцию государства выделял еще И. Кант. По его мнению, смысл этой функции государства заключался в поддержании общественного порядка и обеспечении безопасности граждан от угроз, которые могут возникать для их фундаментальных прав и свобод. Свообразным элементом этой функции он считал наказание виновных. Если вина того или иного лица не подлежала сомнению и была признана судом, государство должно было осуществлять функцию наказания правонарушителей. Ни в коем случае не выступая за жестокое наказания, И. Кант был убежден в том, что любое преступление или противоправное деяние должны быть наказаны. Причем



реализовывать эту функцию может только государство, ведь во всех других случаях (если наказание не будет обеспечено полномочиями публичной власти) мы будем иметь дело не с наказанием, а с мстостью [2]. В. Гумбольдт, говоря о функции обеспечения внутренней безопасности, также специально выделял такой вид государственной деятельности, как полицейская деятельность, суть которой заключалась, прежде всего, в ограничении действий каждого индивида, которые реально или потенциально могут повредить другим индивидам: «Необходимо запрещать или ограничивать те действия, последствия которых наносят ущерб правам других лиц, уменьшают их свободу или состояние, а также действия, которые могут с высокой вероятностью иметь такие последствия» [3].

Полицейскую (или правоохранительную) функцию государства выделяют и современные ученые-теоретики, как российские [4], так и украинские [5].

Исследование историко-правовых вопросов полицейской деятельности показало, что термин «полиция» (от греческого – «*politeia*») означал городскую безопасность. Ведь колыбелью государственного начала исторически было сам город – полис. В полисе сосредоточивалось все государственное управление, названное Аристотелем «полития» [6].

Идеология полицейского государства и полицейского права, связанная с именами Х. Вольфа, Томазия, И.Г. фон Юсти и И. Зонненфельса, исходила из необходимости принудительно доставлять благосостояние обществу в силу естественно-правового государственного договора, по которому считается, что индивид передал обеспечение и развитие свойств, вытекающих из его разумной природы, государству. Высшую цель государства вследствие этого должно составлять общее благо, общее счастье. Средством к достижению общего блага должна быть неограниченная власть монарха. Эта философия эвдемонизма идейно «затушевывала» принудительный, насильственный характер полицейского вмешательства. Можно говорить о принуждении, когда государство заботилось о стремлении людей к совершенству, счастью, что, в свою очередь,

составляло естественную цель и задачу каждого человека [7].

Анализ дореволюционной юридической литературы свидетельствует о наличии аксиоматического положения, согласно которому полицейская деятельность, при помощи которой реализуется соответствующая функция государства, имеет в качестве цели, с одной стороны, предупреждение и пресечение действий, нарушающих существующее благосостояние, а с другой – содействие дальнейшему развитию народного блага. Таким образом, все меры государства, и это признают ведущие ученые-полицисты [8], в этой сфере сводятся к двум видам: 1) создание условий внутренней безопасности – благочиния, т. е. «правила, которые служат возникновению и сохранению внутренней безопасности государства» [9]; 2) создание условий материального и духовного благосостояния – благоустройства [10].

В свою очередь, исходя из юридической литературы и современного зарубежного и отечественного опыта, на практике сформировалось общее понимание основных функций полиции в демократическом правовом государстве: 1) предупреждение и расследование преступлений; 2) поддержание общественного порядка; 3) помощь гражданам, которые нуждаются в ней [11].

Функции полиции имеют непосредственное отношение к задачам, которые стоят перед полицейской функцией государства. Их нельзя путать с тем, чем полиция занимается (с действиями полиции; например, при поддержании общественного порядка). Кроме того, функции не следует путать с полномочиями полиции. Эти функции вытекают из разных принципов в области прав человека, относящихся к деятельности полиции.

В соответствии со статьей 1 Европейского кодекса полицейской этики помощь населению является еще одним аспектом деятельности большинства органов полиции, но эта функция в разных странах более или менее развита. Включение в задачи полиции функции услуг несколько отличается от этого в том смысле, что она меняет роль полиции, которая перестает быть «силой», которую в обществе нужно использовать, и становится органом

предоставления «услуг» обществу [12].

Учитывая изменение функций административного права, к основному предмету которого теперь должны относиться «сервисные» услуги, т. е. услуги, предоставляемые публичной администрацией гражданам, полиция должна преобразоваться в сервисный орган, предоставляющий «услуги» населению, как одну из главных задач своей деятельности. Речь должна идти, в первую очередь, о предоставлении населению реальной возможности обращаться к полиции за разнообразной помощью.

Как справедливо отмечает С.З. Сергеев, функция полиции как органа публичной службы связана с ее ролью органа, к которому может обращаться население, и доступность полиции в этом отношении является одним из важнейших и основных элементов. Функция услуг со стороны полиции больше связана с духом миссии полиции по отношению к населению, чем с наделением ее широкими функциями по предоставлению услуг в дополнение к ее традиционным задачам. При этом понятно, что полиция не может брать на себя слишком большую ответственность в области оказания услуг населению [13].

Как показывает практика, действия полицейских подпадают под три категории: патрулирование; расследование преступлений; регулирование дорожного движения. Учитывая характеристику полиции как «сервисного» органа, попробуем взглянуть на указанные три категории полицейских действий через призму функции услуг.

Патрулирование. Его цель заключается в оказании помощи населению, поддержании общественного порядка и предупреждении преступлений. Патрулирование означает обзор вверенной территории, при этом полицейский может передвигаться пешком, верхом или на машине, тщательно следя за событиями и, по сути, ожидая возможности или требования к действию. При чем такой запрос может поступить по радиации (при получении сигнала от населения или от коллег и руководителей). Патрульные, как правило, предписаны к определенному району, при этом патрульные группы обычно организуют свою работу по географическому принципу. Патрульные полицейские



зачастую работают по сменам, которые могут длиться сутки. При некоторых обстоятельствах полиция берет на себя различные функции, в том числе те, которые не входят в ее обязанности (полиция занимается лицами с психическими расстройствами, социально незащищенными и другими людьми, которые нуждаются в помощи). Вместе с тем это приводит к тому, что полиция оказывается «вездесущей», что, с одной стороны, может способствовать укреплению чувства защищенности у населения, а с другой – ослабить его.

Расследование преступлений. Цель этих действий, главным образом, заключается в расследовании совершенного преступления, хотя считается, что они также способствуют профилактике преступности. Следователи по уголовным делам («детективы» или сотрудники уголовно-следственного отдела), как правило, работают в гражданской одежде и неофициально занимают более высокое положение в полиции, необязательно имея высокие звания. Уголовно-следственные отделы, как правило, географически охватывают более широкие районы и организуются по видам преступлений (мошенничество, преступления против общественной нравственности, против несовершеннолетних и детей, наркоторговля, убийства и т. п.). Эти отделы чаще всего работают в дневное время. С уголовным расследованием прочно связаны несколько специализированных дисциплин, таких как судебная экспертиза, сбор оперативных данных, надзор, анализ информации и прочее.

Регулирование дорожного движения. Цель этих действий заключается в предупреждении преступлений, связанных с дорожным движением, и поддержанием общественного порядка. Дорожно-транспортная служба зачастую выполняет функции патрулирования и различных «проверок» (например, проверка, касающаяся употребления алкоголя, использование ремней безопасности и т. д.). Эта служба обычно занимается расследованием ДТП.

Ранее мы уже выяснили, что от современной полиции требуется выполнение трех основных функций: а) поддержание общественного порядка; б) предупреждение и раскрытие преступлений; в) помощь населению. Но эти основные функции могут дополнять и

другие, в том числе: тушение пожаров; работа в тюрьмах; работа на транспорте (железнодорожном, речном); контроль за парковкой; пограничный и иммиграционный контроль; административные функции (например, выдача паспортов и разрешений на оружие); функции уголовного преследования (как правило, до определенного уровня); госбезопасность и разведывательные функции; охрана VIP-персон и т. д.

Следует признать, что если дополнительные функции не противоречат друг другу, основываются на правовых нормах и не выходят за рамки полномочий полиции (как, например, в случае добавления военных задач), то они вполне приемлемы. Некоторые дополнительные обязанности, такие как тушение пожаров и определенные административные функции, могут даже оказаться полезными в деле укрепления отношений полиции с местным населением. Разумеется, дополнительные обязанности не должны мешать выполнению основных функций полиции, при этом особыми полицейскими полномочиями имеют право пользоваться только те сотрудники, которые выполняют обязанности, требующие таких полномочий. К тому же существует необходимость в их надлежащей подготовке. Более того, дополнительные функции не должны становиться поводом к сокращению финансовых средств, выделяемых на реализацию основных функций полиции.

Несмотря на единство мнений по поводу функций полиции, существуют разногласия в связи с тем, как положено их осуществлять. Так, полиция разных стран по-разному подходит к осуществлению своих функций с целью выполнения поставленных задач. На то есть множество причин, связанных с историей, культурой и ресурсами государств. Колонизированные в прошлом страны нередко перенимают систему организации полицейских структур у страны-колонизатора. Страны с бурной историей государственных переворотов иногда предпочитают небольшие органы полиции, тогда как государства с мощной централизованной системой склонны к централизации полицейских органов, подчиненных строгому единому контролю.

В некоторых странах, в том числе в Украине, существует единый центра-

лизованный орган полиции (милиции), отвечающий за все ее функции и, как правило, подчиненный министерству внутренних дел, но иногда отчитывается как перед МВД, так и министерством юстиции. В таких органах все функции выполняются под эгидой единого ведомства (хотя и различными отделами), которые подотчетны комиссару полиции в центре.

Функции полиции, о которых говорилось выше, не обязательно должны выполняться одним и тем же органом. Во многих странах существуют отдельные структуры, занимающиеся расследованием уголовных преступлений (чаще всего – следственная или судебная полиция), поддержанием общественного порядка (патрульные подразделения), полицейские подразделения, следящие за порядком во время демонстраций и массовых выступлений (подразделения по поддержанию общественного порядка), а также регулирующие дорожное движение (дорожно-транспортные подразделения).

Полиция организована по двум отдельным принципам, которые определяют географический аспект или выполняемые функции (или сочетание того и другого). В каждом из этих случаев (или в обоих) организация может быть централизованной или децентрализованной. Однако в большинстве государств полиция, как правило, имеет структуру и систему званий, напоминающих военные, и управляется по принципу централизации, по которому процесс принятия решений направлен сверху вниз.

В рамках централизованной структуры сотрудники полиции несут ответственность в порядке внутренней субординации до высшего уровня (как правило, министра), который, в свою очередь, отчитывается перед парламентом. В децентрализованных структурах сотрудники чаще всего пользуются большей свободой, распределяя ресурсы (время и деньги) по обстоятельствам на местах. Например, в Украине (централизованная структура) правительство страны составляет планы, которые необходимо выполнять сотрудникам милиции по всей стране, и регулярно проводит оценку их выполнения. Эта оценка проводится по количественным параметрам, а планы задаются в форме цифр и процентных



показателей. В децентрализованных структурах, например, в США, местный шериф (лицо, избранное местным населением) пользуется широкой свободой действий, принимая решение о том, какими вопросами следует заниматься, а какие оставить без внимания. Распределение различных функций полиции между отдельными органами, при которых нередко существуют свои собственные учебные центры, как правило, ведет к возникновению специализации. Считается, что такой подход повышает профессионализм и качество работы.

Централизация командования полиции, как правило, сочетается с централизацией органов надзора за ее работой. В централизованной системе сотрудники полиции зачастую несут ответственность внутри организации перед высшим руководством в порядке субординации, причем последний в этой цепи (главный комиссар) отчитывается перед министром или губернатором. При децентрализованной системе местная полиция, как правило, отвечает перед мэром (или другим должностным лицом, избранным или назначенным на должность на местном уровне, который, в свою очередь, отчитывается перед следующим по старшинству до министра). Иными словами, в рамках централизованной системы сотрудники полиции отчитываются внутри организации, причем руководство несет ответственность перед внешними органами, в то время как в децентрализованной системе внешним органам подотчетно также руководство местной полиции.

Децентрализацию следует отличать от передачи полномочий. При передаче полномочий ответственность продолжает нести именно старшее должностное лицо. Децентрализация предусматривает децентрализацию и полномочий, и ответственности. Например, начальник полиции может передать полномочия по решению о распределении ресурсов своим сотрудникам, реагируя на потребности населения, однако ответственность за это сохраняется за ним.

Европейский кодекс полицейской этики отдает однозначное предпочтение децентрализации полиции, так как считается, что такая модель способствует приближению полиции к

населению. Следует отметить, что не всегда есть необходимость децентрализовать систему целиком. Можно с успехом оставить административные функции в распоряжении центра, децентрализовав властные полномочия и гражданский надзор. Централизованная система имеет свои преимущества: в ее рамках эффективнее принимаются решения, а также воплощаются в жизнь новые стратегии и методы работы. Более того, эффективность централизации зависит от истории страны и существующих в связи с этим культурных основ. В культурах некоторых стран исторически сложилось так, что приказы и распоряжения отдаются центральными властями, в других же принято помещать властные полномочия на самый низкий уровень.

Децентрализация органов полиции по географическому принципу может способствовать их приближению к обществу (населению), которому они служат, хотя в некоторых случаях такой подход может оказаться не столь эффективным в плане затрат. Необходимо найти оптимальное соотношение между децентрализацией и интеграцией функций внутри одного ведомства. Для проведения оценки ситуации с точки зрения прав человека важно изучить деятельность всех органов, действующих в стране, а также законы и правила (как установленные, так и не установленные законом, при их наличии), по которым они работают.

Выводы. Дальнейшее изучение функций полиции, ее назначение в гражданском обществе будет содействовать дальнейшему научному поиску и обоснованию оптимальной модели полиции для конкретного государства, что, в свою очередь, укрепит общественный порядок и отношение населения к полиции.

Список использованной литературы:

1. Мушкет И.И. Генезис «полицейского права» в контексте эволюции правовой системы России: историко-теоретический анализ : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – СПб., 2003. – 58 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1219221> (дата обращения 10.09.2013).

2. Кант И. Метафизика нравов в двух частях // Основы метафизики нравственности. – М. : Мысль, 1999. – С. 697, 711–719.

3. Гумбольдт В. фон. О пределах государственной деятельности. – М. : Социум, Три квадрата, 2003. – С. 110–111.

4. Бабаев С.В. Теория функций современного российского государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2001. – С. 33.

5. Волинец В.В. Система функций сучасної держави: теоретико-правові аспекти : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – К., 2013. – С. 20.

6. История политических и правовых учений : учебник для вузов / Под общ. ред. акад. РАН, д.ю.н., проф. В.С. Нерсесянца. – 3-е изд. стереотип. – М. : Издательство НОРМА, 2002. – С. 59.

7. Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. – Пг., 1917. – С. 2 ; Елистратов А.И. Учебник русского административного права. Вып. 1. – М., 1910. – С. 38.

8. Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т. / [відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко]. – К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – С. 560.

9. Зонненфельс И. Начальные основания полиции или благочиния. – М., 1787. – С. 19.

10. О преобразовании полиции в Империи. – СПб., 1913. Приложение № 5. – С. 1.

11. Crawshaw, R., e.a., 1998, Human Rights and Policing. Standards for good behavior and a strategy for change ; Rover, C. de, 1998, To serve and to protect.

12. Европейский кодекс полицейской этики (одобренный Комитетом министров Совета Европы 19 сентября 2001 года) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://polis.osce.org/library/f/2687/1492/CoE-FRA-RPT-2687-RU-1492> (дата обращения 10.09.2013).

13. Сергеев С.З. Защита прав и свобод человека органами полиции России: теория вопроса [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.new.law-books.ru/1-2012/1-19-2012.doc (дата обращения 10.09.2013).