

УДК 342.5

**ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ  
И МЕСТНЫХ НАЧАЛ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ**

© 2021 г.

*Н.А. Корсикова, Ю.Г. Скрипкина*

Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел России, Санкт-Петербург

korsikova-nataly@mail.ru

*Поступила в редакцию 07.05.2020*

Статья посвящена особенностям деятельности полиции как в Российской Федерации, так и в зарубежных странах. Дается социально-правовая оценка работы полиции с учетом современных реалий развития общества в разных государствах.

*Ключевые слова:* деятельность полиции, общественная безопасность, местное самоуправление.

Решая общегосударственные задачи, полиция Российской Федерации не предполагает взаимоподчинения с органами местного самоуправления. Она подчиняется исключительно МВД России и содержится за счет средств федерального бюджета [1]. Подобный порядок финансирования полиции позволил обеспечить управляемость и контроль криминальной ситуации в условиях обвального разрушения государственных и общественных институтов, экономической и финансовой систем СССР.

По результатам работы полиции в значительной степени оценивается эффективность деятельности всего МВД России, поскольку в настоящее время в подразделениях полиции насчитывается примерно 70% личного состава МВД России. Деятельность полиции – самое объемное и многообразное направление МВД России, осуществляемое в профилактических, административно-правовых и уголовно-процессуальных формах.

В некоторых случаях органы местного самоуправления обязаны осуществлять функции материально-технического обеспечения полиции, в том числе предоставление ей служебных помещений для работы, а участковым уполномоченным полиции – помещений для работы на обслуживаемом административном участке [2].

В соответствии со статьей 2 ФЗ «О полиции» основным направлением деятельности полиции, наряду с предупреждением и пресечением преступлений и административных правонарушений, на первое место поставлена защита личности, общества, государства от противоправных посягательств, что в полной мере соответствует конституционным положениям о приоритетном значении охраны прав, свобод и законных интересов каждой личности [2].

Практическое решение стоящих перед Российской Федерацией задач по повышению эф-

фективности охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности невозможно без всестороннего изучения опыта зарубежных государств, накопленного в этой сфере, научного осмысления сущности реализованных в развитых зарубежных государствах моделей организации и деятельности муниципальных полицейских формирований.

Изучение организации и деятельности местной (муниципальной) полиции таких демократических государств, как Франция, США, Великобритания, Германия, Италия, Испания, Канада, Япония и другие, имеет не только теоретическое, но и практическое значение в плане внедрения в деятельность органов внутренних дел России современных форм и методов правоохранительной деятельности. Кроме того, интеграция российских органов внутренних дел в международное сообщество правоохранительных органов связана с принятием на себя Россией определенных обязательств по обеспечению и защите неотчуждаемых прав и свобод личности.

Несмотря на то что роль органов полиции различна в государствах, тем не менее полиция представляет собой один из древнейших и неотъемлемых компонентов мировой цивилизации, играющих главную роль в обеспечении внутренней безопасности любой страны. Полиция относится к числу «вечных» органов, имманентно присущих государственности любого типа. Как отмечал Ф. Энгельс, «полиция стара так же, как и государство» [3]. Однако происхождение термина «полиция» связано не с конкретным органом государства, а с государственной деятельностью, охватывавшей все внутреннее государственное управление.

В Древней Греции городские поселения – полисы сосредотачивали в себе все государственное управление, называемое Аристотелем «полития».

В Средние века понятие «полиция» означало, преимущественно, городскую безопасность. Русский ученый-полицист М.М. Шпилевский подчеркивал, что «первые полицейские учреждения возникли на городской почве» [4, с. 5].

В период Возрождения и развития абсолютных монархий в Европе центральная власть, поборов центробежные тенденции феодализма, окрепла настолько, что могла расширить свою деятельность дальше заботы об одной лишь внешней безопасности. Родиной полиции, как учреждения, можно считать средневековые немецкие города, поскольку тогда же для обозначения деятельности в сфере внутреннего управления в Германии стал применяться термин «полиция», в отличие от деятельности государственной власти в сфере внешнего управления, т.е. политики.

В демократическом правовом государстве репрессивные и карательные функции полиции уступают место задачам обеспечения правопорядка и общественной безопасности, профилактики и контроля над преступностью, предоставления широкого спектра социальных услуг населению. В силу этого в деятельности органов полиции большое место начинают занимать важнейшие задачи профессиональной социализации, повышения уровня правосознания и профессиональной культуры своих сотрудников.

Полиция, как один из главнейших институтов защиты жизни, здоровья и прав граждан, наделена правом применения мер принуждения и является первостепенным звеном, которое связывает государственную власть и общественное окружение. Значение полиции в том или ином государстве и обществе исходит из принадлежности государства к той или иной правовой системе.

Полицейская деятельность неизменно характеризуется развитием процесса взаимоотношений с обществом и государством. Это свойство полицейской деятельности напрямую связано с ее степенью легитимности. При этом зарубежные юристы вывели общую закономерность: чем шире круг полномочий, предписанных полиции государством, тем меньшей поддержкой государственная власть пользуется в обществе и тем ниже степень ее легитимности [5, 6].

В Великобритании контроль деятельности полиции осуществляется со стороны местных властей, за исключением Лондона, где имеется столичная полиция, начальник которой назначается короной, а деятельность, согласно закону о создании столичной полиции от 1839 г. [7], определяется министром внутренних дел. В противоположность другим городам деятельность этого подразделения не контролируется

муниципальной администрацией [8]. Акт о создании муниципальной полиции был принят парламентом в 1835 г. [9], в соответствии с которым совет каждого города должен был создавать наблюдательный комитет, наделенный правом определять задачи и полномочия полицейских подразделений.

Эволюция полицейской деятельности, создание народной полиции, как иногда характеризовали английскую модель, является неотъемлемым результатом элементарных социальных потребностей в государстве, которое ставит перед собой задачи обеспечения безопасности, прав и свобод личности, охрану правопорядка, а также защиту собственности.

По мнению западных аналитиков, деятельность континентально-европейской модели полиции определяется государственным устройством и правовым режимом общества. Это обязывает полицию выполнять некую уравнивающую функцию между социальными потребностями граждан и деятельностью государства, направленную на обеспечение нормальной жизнедеятельности общества.

В большинстве зарубежных стран полиция подразделяется на две большие группы: общегосударственная и местная (муниципальная) полиция. Первая находится в подчинении министра внутренних дел, а вторая – либо префекта, назначенного центром, либо избранного мэра города.

По роду своей деятельности полиция также делится во многих странах на несколько групп. Так, полиция управления осуществляет надзор за дорожным движением, следит за санитарным состоянием населенных пунктов, за порядком на рынках и т.д. Основной задачей уголовной полиции является борьба с общеуголовными преступлениями, розыск преступников, их арест, проведение первоначальных следственных действий (дознания), а по незначительным правонарушениям – следствия, результаты которого подлежат утверждению прокурором или рассматриваются судьей [9].

В отличие от Франции, Италии, Испании и других стран основного вида централизованной модели обеспечения внутренней безопасности государства, где политическую ответственность за состояние правопорядка в стране несет министр внутренних дел, в США нет (и никогда не было) единственного министерства, отвечающего за обеспечение внутренней безопасности в стране [10].

Важнейшую роль в успешном функционировании полицейской системы США играют полицейские органы базового уровня. Их множественность (около 18000 полицейских агентств

штатов и муниципальных образований, обеспечивающих правопорядок на подведомственной им юрисдикции) и различия в административно-правовом статусе (по целям и задачам, по организационной структуре) детерминируют определенные отличия, в целом несущественные, в организационной структуре и деятельности различных полицейских служб как в полицейских департаментах штатов, так и в муниципальных образованиях – городах и округах.

Обеспечение общественной безопасности в США является обязанностью как городов, так и штатов [11]. Полицейские органы штатов (которые, как правило, так и называются: «полиция штата» или «департамент общественной безопасности штата» [12]) выполняют следующие основные задачи:

- осуществление полицейских функций на территории штата, где отсутствует иная полицейская власть;
- помощь муниципальным полицейским органам в проведении уголовных расследований;
- охрана высших должностных лиц штата и его особо важных объектов;
- патрулирование автомобильных дорог (вне территории городов);
- регистрация автотранспортных средств;
- подготовка личного состава и т.д.

В муниципальных образованиях полиция городов и округов хотя и выполняет в основном одинаковые задачи и функции, но ее организационная структура везде различна, так как она зависит от численности населения, проживающего на обслуживаемой территории.

Если в крупных городах США – в Нью-Йорке, Чикаго, Сан-Франциско, Детройте – в полицейском департаменте организационно присутствуют практически все традиционные полицейские службы (кроме службы государственной безопасности), то в небольших городах и округах их, как правило, три: дежурная служба, патрульно-постовая служба и служба уголовного розыска.

Таким образом, в условиях роста преступности, появления новых угроз безопасности одновременно с возрастанием запросов и ожиданий населения в сфере обеспечения общественного порядка перед всеми современными государствами встала задача повышения эффективности полицейской деятельности. В последние

10–15 лет была осуществлена модернизация организационно-правовой модели в США, Канаде и некоторых других странах. Поскольку национальная специфика полицейских организаций в этих государствах складывалась в течение длительного времени, то и содержание модернизационных мер было неодинаковым.

Поэтому стратегическое направление развития российских органов внутренних дел возможно лишь при структурной реорганизации системы органов внутренних дел в направлении ее децентрализации и деконцентрации принятия управленческих решений; при специальной подготовке сотрудников, которые должны быть ориентированы на понимание милицейской работы как социальной, предполагающей ответственность перед населением за результаты своей деятельности.

#### Список литературы

1. Федеральный закон «О социальных гарантиях сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 19.07.2011 № 247-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 16.04.2020).
2. Федеральный закон «О полиции» от 07.02.2011 № 3-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 16.04.2020).
3. Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства. М., 1978.
4. Шпилевский М. Полицейское право, как самостоятельная отрасль правоведения. Одесса, 1875.
5. Brewer Y.D. The Police, Public Order and State. NY, 1988. P. 47–68.
6. Roach Y. Police and Europe. L., 1985. P. 18–36.
7. Metropolitan Police Act. 1839 // Constitutional and Administrative Law. L., 1994.
8. Поррит Э. Современная Англия. М., 1997.
9. Larousse selection: En 3 vol. P. 23. 1964.
10. Быков А.В. Основные вехи истории российской полиции: Учебн. пособие / Омская академия МВД РФ. Омск, 2018.
11. Лапин В.А., Крестьянинов А.В., Коновалова И.Н. Основы местного самоуправления: Учебн. пособие / Под общ. ред. В.А. Лапина. М.: Дело, 2006.
12. Smith B. The State Police. NY: Macmillan, 1985.

**INTERNATIONAL EXPERIENCE IN THE DEVELOPMENT  
OF STATE AND LOCAL POLICE ACTIVITIES***N.A. Korsikova, Yu.G. Skripkina*

The article is devoted to the specifics of police activities, both in the Russian Federation and in foreign countries. The article provides a social and legal assessment of the work of the police, taking into account the modern realities of the development of society in different states.

*Keywords:* police activities, public security, local government.

*References*

1. Federal Law «On Social Guarantees of Employees of the Internal Affairs Bodies of the Russian Federation and Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation» dated 19.07.2011 No. 247-FZ [Electronic resource]. Access from the legal reference system «ConsultantPlus». URL: <http://www.consultant.ru> (Date of access: 16.04.2020).
2. Federal Law «On the Police» of 07.02.2011 No. 3-FZ [Electronic resource]. Access from the legal reference system «ConsultantPlus». URL: <http://www.consultant.ru> (Date of access: 16.04.2020).
3. Engels F. The origin of the family, private property and the state. M., 1978.
4. Shpilevsky M. Police law, as an independent branch of jurisprudence. Odessa. 1875.
5. Brewer J.D. Police, public order and the state. New York, 1988. P. 47–68.
6. Roach Yu. Police and Europe. L., 1985. P. 18–36.
7. The law on the metropolitan police of 1839 // Constitutional and administrative law. L., 1994.
8. Porrit E. Modern England. M., 1997.
9. Larousse selection: En 3 vol. P. 23. 1964.
10. Bykov A.V. The main milestones in the history of the Russian Police: A textbook / Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation. Omsk, 2018.
11. Lapin V.A., Krestyaninov A.V., Konovalova I.N. Fundamentals of Local Self-government: Training manual / Under the general editorship of V.A. Lapin. M.: Delo, 2006.
12. Smith B. The State Police. New York: Macmillan, 1985.