

РОССИЙСКАЯ ПОЛИЦИЯ: ТРИ ВЕКА СЛУЖЕНИЯ ОТЕЧЕСТВУ

© 2019 г. Н. С. Нижник^{1, *}, Л. А. Нудненко^{2, **}

¹Санкт-Петербургский университет МВД России

²Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, Москва

* E-mail: n.nishnik@bk.ru

** E-mail: nudnenko@rambler.ru

Поступила в редакцию 10.09.2018 г.

В год 300-летия образования полиции России в Санкт-Петербургском университете МВД России состоялась юбилейная Международная научная конференция «Российская полиция: три века служения Отечеству». В числе основных дискуссионных вопросов конференции были определены: становление полицейско-правовой теории и определение ее места в истории учений о праве и государстве; характеристика российской полиции как органа управления внутренними делами государства; ретроспективный анализ организации и деятельности полиции Российской Империи, милиции Временного правительства и советской милиции; характеристика основных направлений деятельности полиции Российской Федерации; проблемы формирования партнерских взаимоотношений между полицией и гражданским обществом; проблемы формирования правовой культуры сотрудников полиции; проблемы профессиональной подготовки сотрудников полиции; роль общественного мнения как критерия определения эффективности деятельности полиции; особенности организации и функционирования полицейских систем зарубежных государств; международное сотрудничество органов, осуществляющих полицейскую деятельность.

Ключевые слова: полиция России, полицейско-правовая теория, организация и деятельность полиции Российской Империи, милиция Временного правительства, советская милиция, гражданское общество, правовая культура сотрудников полиции, общественное мнение, полицейские системы зарубежных государств, полицейская деятельность, международное сотрудничество.

DOI: 10.31857/S013207690005271-0

2018-й год отмечен в календаре российской истории как год 300-летия образования полиции России. В течение 2016–2018 гг. в России прошли многочисленные мероприятия, участники которых, опираясь на достижения современной юридической науки, предприняли попытки осмысления опыта, накопленного российской полицией в сфере обеспечения правопорядка в отечественном государстве, и представили на суд научной общественности свои труды и публичные выступления.

23–25 апреля 2018 г. в Санкт-Петербургском университете МВД России состоялась юбилейная Международная научная конференция «Российская полиция: три века служения Отечеству», посвященная 300-летию полиции России. Оргкомитет получил заявки почти от 1000 исследователей для участия в конференции. 23–24 апреля состоялись пленарные и секционные заседания ученых и практикующих юристов. 25 апреля работала секция молодых исследователей, в которой приняли участие курсанты, слушатели, студенты, магистранты.

В программу научного собрания 23–24 апреля были включены выступления 431 исследователя — ученых и практиков из России и иностранных государств: Республики Беларусь, Республики Казахстан и Республики Таджикистан. Среди

участников конференции — представители 49 российских городов, 125 организаций и учреждений. Очное участие в конференции приняли 249 человек. На пленарных заседаниях с докладами выступили 20 участников конференции, на заседаниях девяти секций выступили 62 исследователя.

В программу научного собрания 25 апреля были включены выступления 307 молодых исследователей из России и Беларуси, в числе которых представители 22 российских городов, 43 образовательных организаций. Очное участие в конференции приняли 216 человек, которые выступили с докладами на 11 секциях и приняли участие в конкурсе публичных выступлений.

Доклады и выступления участников научного форума получили отражение в двух электронных сборниках материалов конференции, подготовленных в Санкт-Петербургском университете МВД под редакцией проф. Н. С. Нижник: в один объем 1860 с. вошли статьи 435 авторов — ученых и практических работников из 112 образовательных организаций России и ближнего зарубежья; во второй объем 776 с. вошли статьи 267 молодых исследователей — курсантов, слушателей, студентов, магистрантов, суворовцев и школьников из 43 образовательных организаций России и Беларуси.

В числе *основных дискуссионных вопросов конференции* были определены: становление полицейско-правовой теории и определение ее места в истории учений о праве и государстве; характеристика российской полиции как органа управления внутренними делами государства; ретроспективный анализ организации и деятельности полиции Российской Империи, милиции Временного правительства и советской милиции; характеристика основных направлений деятельности полиции Российской Федерации; проблемы формирования партнерских взаимоотношений между полицией и гражданским обществом; проблемы формирования правовой культуры сотрудников полиции; проблемы профессиональной подготовки сотрудников полиции; роль общественного мнения как критерия определения эффективности деятельности полиции; особенности организации и функционирования полицейских систем зарубежных государств; международное сотрудничество органов, осуществляющих полицейскую деятельность.

Анализируя основания политики полицейской деятельности, **И.Л. Честнов, профессор кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Генеральной прокуратуры РФ, д-р юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ**, выявил основные проблемы, возникающие при анализе правовой политики, в том числе применительно к полиции: является ли правовая политика результатом объективных закономерностей или конструктивистских действий власти? как измерить эффективность правовой политики? каково влияние общественного мнения на правовую политику государства и как оно должно учитываться?

Основанием правовой политики в области полицейской деятельности, полагает И.Л. Честнов, является состояние правопорядка. Состояние правопорядка и формирование общественного мнения о реальных и мнимых угрозах формирует власть, включая СМИ. Власть предлагает меры по реагированию на эти угрозы и их предупреждению. При этом происходят акцентуализация и реагирование на те ситуации, которые выгодны власти, обеспечивают ее укрепление и не являются предельно затратными. Именно власть, подчеркнул И.Л. Честнов, конструирует ситуацию, давая ей оценку (квалификацию) как негативную, общественно опасную и убеждает население в том, что реагирование на нее должно быть именно таким, каким представляется власти оптимальным. Именно такой, «конструктивистский», подход является доминирующим в постклассической социальной науке. Анализ того, что власть считает угрозами правопорядку, детерминирует определение оснований правовой политики полицейской деятельности. Выявление факторов, которые квалифицируются экспертами и населением как реальные угрозы правопорядку и возможные способы реагирования на них и их предотвращения — важная задача современной науки, позволяющей эффективно осуществлять полицейскую деятельность.

Осуществляя философско-правовой анализ феномена «государственное принуждение», **В.В. Балахонский, профессор кафедры философии и социологии Санкт-Петербургского университета МВД России, д-р филос. наук, проф., заслуженный работник высшей школы РФ**, особое внимание уделил соотношению понятий «принуждение» и «насилие» и определению критерия их дифференциации. Понятие «принуждение» В.В. Балахонский считает по своему объему более широким, чем понятие «насилие». Насилие всегда предполагает применение силовых действий как основы механизма своей реализации. Принуждение может осуществляться и иными способами, например, посредством рациональной

аргументации, формированием определённой системы отношений (правовых, дисциплинарных, должностных и т.д.), продуцирующих желаемое поведение субъекта. Насилие — крайняя форма принуждения.

Принуждение, осуществляемое государством, базируется на соответствующих правовых основаниях и должно осуществляться только теми субъектами, которые получили санкцию государства и могут осуществлять принуждение для обеспечения должного общественного порядка. Но сама по себе апелляция к государству для полной легитимации принуждения недостаточна, полагает В.В. Балахонский, поскольку само государство может быть неправовым. Государственное принуждение не представляет собой автономно существующий институт, а выступает значимым элементом системы социального контроля, реализующего процесс саморегуляции общества, направленного на упорядочение взаимодействия элементов социума при помощи нормативного регулирования.

Эффективность выполнения функции социального контроля, по мнению В.В. Балахонского, связана с выполнением ряда условий, в числе которых следующие: а) государственное принуждение должно быть легитимным, т.е. правовым; б) государственное принуждение должно быть целесообразным, ориентированным на достижение сформулированных и осознанных социальных целей; в) сила воздействия и механизмы принуждения должны быть соразмерными социальной опасности объектов, на которую они направлены; г) принуждение должно быть своевременным и неотвратимым (выборочный, нерегулярный характер правового принуждения таит в себе социальную опасность злоупотребления властью и формирования в обществе атмосферы неуважения к действующему праву).

На социокультурные аспекты государственного принуждения обратила внимание **А.А. Соколова, профессор-эмеритус Европейского гуманитарного университета (Вильнюс, Литва), канд. юрид. наук, доц.**, которая дала развернутую характеристику феноменам «преступление» и «наказание». Отвечая на вопросы, каким образом в общественном сознании складываются представления об общественной опасности, вреде каких-либо деяний; в ходе какой интеллектуальной процедуры эти деяния приобретают статус запрещенных, недозволённых; в силу действия каких факторов запрет сменяется дозволением и прежде зафиксированное в качестве уголовно-правового поведение перестает быть таковым, А.А. Соколова пришла к выводу, что положения современной теории наказания требуют обновления. Основной функцией наказания остается обеспечение нормального функционирования общества и должного уровня общественного сознания. Статьи уголовных кодексов Российской Федерации и Беларуси, констатирует А.А. Соколова, представляют почти сходную картину целей (функций) наказания: восстановление социальной справедливости, исправление осужденного, предупреждение совершения новых преступлений (ч. 2 ст. 43 УК РФ, ч. 2, 3 ст. 44 УК Республики Беларусь). Наблюдаемые в постсоветских государствах тенденции гуманизации и либерализации уголовной ответственности, декриминализации уголовных преступлений, влияющие на модернизацию теории наказания, требуют дальнейших социолого-правовых исследований и объединения усилий представителей иных областей гуманитарного знания, полагает А.А. Соколова.

На необходимость применения государственного принуждения при осуществлении правоохранительной деятельности, направленной на сохранение и приумножение культурного наследия, обратил внимание **И.Э. Мартыненко, зав. кафедрой гражданского права и процесса Гродненского государственного**

университета им. Янки Купалы (Беларусь), д-р юрид. наук, проф., который утрату культурного и духовного наследия оценивает как одну из основных угроз национальной безопасности. Средством оперативного и адекватного реагирования на угрозы национальной безопасности И.Э. Мартыненко считает правоохранительную деятельность.

Полицию как субъект правоохранительной деятельности предприняла попытку охарактеризовать **Т.Л. Матиенко, профессор кафедры истории государства и права Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя, д-р юрид. наук, доц.**, которая особое внимание обратила на изменения смыслового наполнения понятия «полиция» в отечественной политико-правовой мысли. Для решения вопросов в сфере управления современным государством Т.Л. Матиенко считает необходимым изучение, анализ и оценку опыта Российской Империи, обогащенного глубоко разработанной доктриной полицейского права, нашедшей отражение в фундаментальных трудах П.Н. Гуляева, И.В. Платонова, В.Н. Лешкова, И.Е. Андреевского, И.Т. Тарасова, В.В. Иванова, Э.Н. Берендтса, А.И. Елистратова, М.М. Шпилевского, В.Ф. Дерюжинского, и практикой российской полиции на протяжении трех веков. В научном наследии полицейстов имперского периода российской истории, считает Т.Л. Матиенко, возможно выделить выработанные и сформулированные ими базовые положения концепции полиции о социальном предназначении исполнительной власти, деятельность которой должна быть направлена на удовлетворение всеобщей потребности в безопасности; о полиции как ее неотъемлемой, органичной составной части, представленной системой специальных органов государства, призванных исполнять управленческие, контрольные, надзорные, охранительные и другие функции в целях обеспечения общественной безопасности; о строгом соответствии распоряжений, предписаний и принудительных мер в деятельности полиции закону; о необходимости участия общества в государственном управлении и преисполнения властью идей общественного служения, влекущего трансформацию отраслей государственного управления в публичные службы и эволюцию полиции в орган оказания гражданам публичных (государственных) услуг в сфере обеспечения общественной безопасности. Глубокое изучение и анализ полицейстики в свете поставленных современными российскими социально-политическими реалиями вопросов о понятии «полиция» в правовой теории и практике показывает, что они прямо переключаются с современной российской концепцией полиции как главного субъекта публично-правовых отношений в сфере обеспечения общественной безопасности и оказания услуг гражданам Российской Федерации, а также лицам без гражданства и иностранным гражданам на ее территории в защите их жизненно важных интересов и потребностей. В этой связи, полагает Т.Л. Матиенко, дальнейшая углубленная разработка и осмысление научного и практического наследия российской полицейстики являются чрезвычайно актуальными и содержат мощный потенциал для их разрешения.

Работа конференции показала, что традиции изучения полицейстики сложились в Санкт-Петербургском университете МВД России. Актуализированная часть теоретического наследия полицейстов, не получившая до настоящего времени должного осмысления современниками, является предметом исследования молодых ученых под руководством **проф. Н.С. Нижник**: идеи Р. фон Моля, оказавшего влияние на развитие российской полицейско-правовой мысли, изучает **С.С. Пирожок**; концепцию общественного права В.Н. Лешкова исследует **Т.О. Чукаев**; основные положения концепции управления в полицейском государстве

В.В. Иванова рассматривал **А.В. Стрекалин**; теоретическое наследие И.Т. Тарасова анализирует **Н.Ю. Егоров**; вклад Э.Н. Берендтса в развитие полицейско-правовой теории выявляет **С.А. Никифорова**; труды В.Ф. Дерюжинского и опыт его общественной деятельности рассматривает **Д.С. Геворкян**; взгляды на государство и право А.И. Елистратова исследует **С.Ю. Дергилева**; теоретическое наследие В.М. Гессена и его влияние на развитие отечественной полицейско-правовой мысли определяет **Е.Н. Козинникова**; подходы к анализу феномена «принуждение» отечественными полицейстами конца XIX — начала XX в. исследуют **Н.К. Тарасов** и **И.Ю. Карпов**; представления полицейстов конца XIX — начала XX в. о правопорядке и оптимальных механизмах его обеспечения изучает **И.Е. Понкратов**. Н.С. Нижник и молодые ученые — исследователи полицейско-правовой теории в своих докладах на конференции подчеркнули, что теоретическое наследие российских мыслителей, безусловно, может быть использовано для решения социально значимых проблем в современной России.

Анализируя предназначение полиции и ее место в механизме современного государства, **С.А. Денисов, доцент кафедры прав человека юридического факультета Гуманитарного университета (Екатеринбург), канд. юрид. наук, доц.**, охарактеризовал органы полиции как разновидность бюрократической организации. В советской теоретико-правовой литературе, констатировал С.А. Денисов, справедливо был сделан вывод о том, что в процессе осуществления правоохранительной деятельности органы полиции неизбежно отчуждаются от населения, а значит, приобретают некоторые черты бюрократической организации. Общество, двигаясь по пути формирования конституционного строя, должно знать эти черты и по мере возможностей устранять их.

Организация, отчужденная от общества, неизбежно начинает работать на господствующий в нем класс. В административном обществе, авторскую характеристику которого в своих работах дает С.А. Денисов, этим классом является бюрократия. Полиция в административном обществе нацелена на охрану государственно-бюрократической собственности. Ее используют для поддержания надзора за населением, особенно в полицейских и тоталитарных государствах (введение паспортов и прикрепление населения к определенным жилищам). Полиция используется правящей группой в борьбе с оппозицией и в целях поддержания авторитарного режима в государстве (воспрепятствование использованию конституционного права собираться мирно, устранение свободы слова). Часто правящая группа, полагает С.А. Денисов, использует органы общей полиции в роли «мальчика для битья». Ее чаще, чем политическую полицию, обвиняют в бюрократизме, коррупции, совершении иных правонарушений. С помощью ее постоянного реформирования правящая группа иллюстрирует свою способность совершенствовать государственный аппарат и создавать видимость заботы о населении.

Отчуждение от общества приводит к тому, подчеркивает С.А. Денисов, что органы полиции начинают действовать в своих корпоративных (ведомственных) интересах. Руководство полиции, стремясь показать свою нужность и эффективность работы, нацеливает деятельность полицейских подразделений на выполнение определенных отчетных показателей. Оценка деятельности подчиненного неизбежно производится на основе каких-то показателей («палочная система»). Проверить реальную работу десятков и сотен подчиненных начальник не может. Отсюда целью любого должностного лица является составление «красивого» отчета, а не реальная работа. Все это приводит к формализму в деятельности органов полиции. Задачи, не закрепленные в виде

отчетных показателей, скорее всего будут игнорироваться. Обычно не выполняются задачи, не трансформируемые в количественные показатели. При наличии равно оцениваемых показателей, делаться будет тот показатель, для реализации которого необходимо меньше трудозатрат.

Характер работы полиции позволяет поддерживать закрытость ее деятельности. Среди сотрудников полиции не поощряется «выносить сор из избы». Отсутствие общественного контроля может позволить полицейским злоупотреблять своей властью и превышать полномочия, предоставленные законодательством. В условиях имитации демократии органы полиции пытаются доказать, что они подотчетны обществу и не имеют бюрократических свойств. При органах полиции могут создаваться общественные палаты, имитирующие общественный контроль. Их задачи сводятся к пропаганде достижений органов полиции. Полицейские системы в различных государствах складываются по-разному, делает вывод С.А. Денисов, но очевидна закономерность: чем менее общество демократично, тем больше органы полиции представляют собой разновидность бюрократической организации.

Проблемы соотношения внутренних и внешних функций государственных организаций (на примере образовательных учреждений МВД России) стали предметом исследования **В.А. Толстика, начальника кафедры теории и истории государства и права Нижегородской академии МВД России, д-ра юрид. наук, проф.** В образовательных учреждениях МВД России в последние годы произошло существенное увеличение как количества вспомогательных подразделений (здесь и создание новых, например отделы морально-психологического обеспечения, и разукрупнение действующих, например вместо редакционно-издательского и научно-исследовательского отдела созданы два самостоятельных отдела: редакционно-издательский и научно-исследовательский), так и рост их штатной численности. В частности, штатная численность учебных отделов (в университетах МВД России — учебно-методических управлений) за последние 10 лет увеличилась, как минимум, в три раза. При этом сотрудники этого подразделения выполняют большой объем работы, сопровождающейся непрерывно увеличивающимся документооборотом. При этом вольно или невольно в эту работу (значительную часть которой В.А. Толстик справедливо считает совершенно излишней) все активнее вовлекаются сотрудники и работники основных подразделений (профессорско-преподавательский состав).

Численность сотрудников учебных отделов в гражданских вузах намного ниже, констатирует В.А. Толстик. При этом их работники эффективно выполняют всю работу, необходимую для организации учебного процесса, педагогические работники не вовлекаются в выполнение ненужной работы, что дает им возможность концентрировать свои усилия на решении основных задач — повышении качества образования и приращении научных знаний. Целый ряд иных подразделений, например отделы морально-психологического обеспечения, в гражданских вузах просто отсутствует, что отнюдь не снижает уровня правового сознания и правовой культуры как штатных работников, так и выпускников соответствующих образовательных организаций.

Чрезмерное увеличение внутриорганизационных функций в образовательных организациях МВД России, нарушение оптимального соотношения внутренних и внешних функций, снижение эффективности их деятельности по основному направлению — подготовке высокопрофессиональных кадров для органов внутренних дел — требуют оптимизации деятельности образовательных организаций — важных подразделений МВД России, резюмировал В.А. Толстик.

Характеризуя направления повышения эффективности правоохранительной деятельности, **В.В. Фролов, зав. кафедрой государственно-правовых дисциплин Санкт-Петербургской академии Следственного комитета РФ, канд. юрид. наук, доц.**, считает необходимым ввести такой показатель результативности деятельности правоохранительных органов, как количество убийств на 100 тыс. человек. В Российской Федерации сегодня имеют место 10.19 убийств на 100 тыс. населения (это в 2—3 раза выше, чем в любом западноевропейском государстве, в Индии, где аналогичный показатель — 3.46, в КНР, где этот показатель составляет 1.0). В.В. Фролов сформулировал предложения: в каждом субъекте Российской Федерации ввести публичную должность полицейского комиссара по правам человека, организовать его гласные выборы и наделить достаточными полномочиями. Заслуживает внимания, по мнению В.В. Фролова, предложение внедрить в рамках процесса привлечения к юридической ответственности математическую модель (программу) исчисления размера и, возможно, определения вида наказания, которую можно использовать и при решении вопроса об условно-досрочном освобождении. Использование математического подхода к назначению наказания позволит, по мнению В.В. Фролова, справедливо и адекватно оценивать противоправное деяние, сведет к разумному минимуму судебское усмотрение и снизит коррупционные риски.

Особенности реализации принципа законности в правоохранительной деятельности современных органов привлекли внимание **А.А. Дерюгина, заместителя начальника кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского военного института войск национальной гвардии РФ, канд. юрид. наук**, который подчеркнул, что, являясь составной частью механизма государства, полиция и войска национальной гвардии принимают участие в реализации практически всех его функций. Однако их роль наиболее значительна в реализации охранительной функции, целью которой является охрана существующих общественных отношений. Правовые запреты и санкции норм права призваны защищать политические, экономические, социальные интересы субъектов права, обеспечивать правовую возможность охраны личных прав граждан и т.д. На достижение этих целей направлена и деятельность субъектов правоохранительной деятельности. Полиция, войска национальной гвардии вместе с другими правоохранительными органами обеспечивают охрану правопорядка, личных прав и законных интересов граждан. На первый план выступает борьба с преступностью, другими социальными отклонениями государственно опасного характера — одно из главных направлений деятельности полиции и войск национальной гвардии как субъектов правоохранительной деятельности. Важнейшим принципом деятельности полиции и войск национальной гвардии должен являться принцип законности.

В современных условиях социально-политического и экономического развития Российской Федерации принцип законности лежит в основе борьбы с теневой экономикой и со связанными с ней организованной преступностью и коррупцией, подчеркнул **А.Н. Литвиненко, профессор кафедры экономической безопасности и управления социально-экономическими процессами Санкт-Петербургского университета МВД России, д-р экон. наук, проф.** Среди наиболее значимых проблем в этой сфере — существенные пробелы законодательства, позволяющие безнаказанно действовать определенным лицам и структурам на территории государства, недостаточно четкое установление законодателем преступности и наказуемости деяний в сферах теневой экономики, организованной преступности и коррупции, в частности преступлений,

отсутствие возможности использования антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, слабая налоговая политика государства. Правоохранительные органы занимают ведущее место в нейтрализации теневой экономики и борьбе с криминальными явлениями. Их главными задачами остаются активная поддержка и защита осуществляемых в обществе преобразований: в экономической сфере — развитие и укрепление рыночных отношений, в социальной — соблюдение принципов социальной справедливости, в духовной — восстановление общечеловеческих моральных и этических норм.

Показателем увеличения объема теневого сектора является рост уровня неформальной занятости в определенных отраслях экономики, подчеркнул А. Н. Литвиненко. Лидерами здесь являются сферы торговли и ремонта, сельское хозяйство и строительство, в которых в совокупности по итогам 2017 г. занято 9 млн неформальных работников. В соответствии с отчетом Росстата на 1 июня 2017 г. задолженность по заработной плате в строительном секторе экономики составила 815 млн руб. Правоохранительным структурам необходимо искать новые формы и методы выявления преступлений в этих сферах.

Для предотвращения развития теневой экономики целесообразно, считает А. Н. Литвиненко, повышать доверие к институтам государственной власти, в том числе полиции, постепенно устранять чрезмерную регламентацию предпринимательской деятельности; установить ответственность за искажение полноты и достоверности документов бухгалтерского учета и отчетности в строительстве, приводящих к сокрытию доходов; ввести механизмы постепенного снижения сферы криминального наличного денежного оборота в строительстве; совершенствовать правовую систему России в целом, способствующую эффективной борьбе с коррупцией и криминальными проявлениями на всех уровнях. В связи с реализацией концепции об организации параллельных правоохранительных структур, осуществляющих борьбу с экономическими преступлениями (МВД, ФСБ, Минюст), полагает А. Н. Литвиненко, возникла необходимость законодательного определения их общей компетенции на стадии выявления, предупреждения и раскрытия всех видов экономических правонарушений. Координация действий предполагает создание единого информационного фонда и использование его всеми заинтересованными лицами.

Изменения социально-политических условий жизни неизбежно влекут за собой изменения в структурной организации правоохранительной системы современного государства, подчеркнул М. А. Мушинский, зав. кафедрой юриспруденции **Иркутского национального исследовательского технического университета, канд. юрид. наук, доц.**, который сосредоточил свой исследовательский интерес на военной полиции — структурном элементе полицейской системы Российской Федерации. М. А. Мушинский предпринял попытку ответить на вопросы: насколько оправданно соединение «военного» и «гражданского» начал в одном органе? какое место занимает военная полиция в механизме государства в современной России? В настоящее время обозначилось направление деятельности, принципиально отличающее военную полицию от органов внутренних дел, — работа вне границ Российской Федерации. Такие «выезды» ч. 2 ст. 2 Федерального закона «О полиции» предусмотрены лишь в порядке исключения. Однако можно предполагать, что участие военной полиции понадобится всякий раз, когда воинские части Российской Федерации будут выполнять какие-либо задачи за рубежом. Так, в настоящее время отряд военной полиции решает задачи обеспечения охраны объектов и безопасности дорожного движения на территории военной авиабазы «Хмеймим»

в Сирийской Арабской Республике. Батальон российской военной полиции находится в г. Алеппо для выполнения задач в составе российского Центра примирения враждующих сторон. Военные полицейские в составе территориальных отделов Центра обеспечивают безопасность его военнослужащих, специалистов российского Международного противоминного центра, а также персонала мобильных госпиталей и гуманитарных конвоев, прибывающих в Алеппо.

Несмотря на наличие у военной полиции специфических задач, связанных с ее включенностью в состав Вооруженных Сил, деятельность военной полиции и полиции — подразделения ОВД во многом совпадает по целям, задачам и формам осуществления, в том числе в контексте перечня направлений, приведенных в ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О полиции». Однако в ряде случаев военная полиция выполняет ряд задач, в «гражданском» варианте присущих не ОВД, а другим элементам правоохранительной системы. Военная полиция, утверждает М. А. Мушинский, выполняет именно полицейские функции и включена в общероссийский механизм реализации правоохранительной функции государства. Поэтому понятие «полицейская система России» не совпадает с понятием «полиция» как составной частью единой централизованной системы МВД России. Полицейская система шире и сложнее, ее звенья относятся к разным федеральным ведомствам. Важное значение для ее исследования имеет понятие «полицейская деятельность» во всех своих характеристиках (принципы, признаки, объекты, субъекты, содержание, направления, функции, эффективность и др.). Не случайно время от времени выдвигаются идеи и даже предпринимаются попытки создания (с разной, правда, степенью успешности) новых ведомств — «полиции нравов», «налоговой полиции», «финансовой полиции», «экологической полиции», «лесной полиции», «таможенной полиции», полагает М. А. Мушинский.

Российской полицией накоплен значительный опыт правового регулирования и практического применения мер административного принуждения, констатировал **Н. Н. Цуканов, заместитель начальника Сибирского юридического института МВД (по научной работе) (Красноярск), д-р юрид. наук, доц.**, который отметил, что анализ этого опыта позволяет прогнозировать возможные пути совершенствования предоставленного в распоряжение полиции арсенала.

Один из наиболее востребованных правоприменительной практикой видов специальных средств, состоящих на вооружении полиции, — средства ограничения подвижности. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» достаточно подробно регламентирует условия, порядок, запреты и ограничения, связанные с их применением. Между тем сопоставление нормативно-правовой основы и практики её реализации позволяет выявить особенности данного вида специальных средств, требующие учета в правоприменительной деятельности. В частности, согласно п. 3 ч. 2 ст. 21 Федерального закона «О полиции» «при отсутствии средств ограничения подвижности сотрудник полиции вправе использовать подручные средства связывания». Такое решение позволяет принимать на вооружение технические изделия, предназначенные для надевания не только на руки, но и на пальцы, на ноги, для осуществления комбинированного захвата (рука — нога), а также пристегивания лица к каким-либо объектам, предметам. Соответственно, все указанные способы воздействия возможны при использовании полицией веревки, брючного ремня, скотча, строительного хомута и т. д. Разумеется, обязательными условиями при этом служат наличие соответствующих оснований, соблюдение порядка, учет запретов и ограничений, установленных Федеральным законом «О полиции».

Состоящие на вооружении полиции средства ограничения подвижности (наручники БР-С, БКС-1, БОС) не относятся к числу предметов, для ношения и использования которых требуется наличие государственно-властного статуса. Изделия, аналогичные тем, которые состоят на вооружении полиции в качестве средств ограничения подвижности (например, механические фиксаторы пальцев рук), не имеют статуса гражданского оружия (в отличие, например, от электрошокового устройства), находятся в свободном обороте и могут использоваться в качестве подручных средств связывания. Более того, ограниченный диапазон возможностей стоящих на вооружении полиции средств ограничения подвижности позволяет применять подручные средства связывания даже при наличии у сотрудника наручников, например если с учетом создавшейся обстановки целесообразно фиксировать не руки, а ноги правонарушителя.

Важно помнить, что применение подручных средств связывания в качестве специального средства при определенных условиях может влечь причинение физического и (или) имущественного ущерба, который в дальнейшем будет возмещаться по правилам гражданского судопроизводства. При этом если правоприменитель причиняет вред в ходе действий, основанных на прямом предписании закона (например, ст. 21, 23 Закона «О полиции»), то вопрос о возмещении вреда решается в соответствии с ч. 3 ст. 1064 ГК РФ. Если же такого предписания нет, то оценка будет осуществляться по правилам, предусмотренным иными нормами гл. 59 ГК РФ. При этом нормы не учитывают всего спектра действий сотрудников полиции, не позволяют обеспечить их безопасность при выполнении оперативно-служебных задач, поскольку, прежде чем применять средства ограничения подвижности, сотрудник должен дожидаться сопротивления лица. Можно ли, например, считать правильной ситуацию, при которой полицейский, доставляя наркомана на медицинское освидетельствование, вынужден поместить его в свой личный автомобиль, не имея при этом возможности надеть наручники? Можно ли признать обоснованным такое же положение при сопровождении в суд лица, в отношении которого будет рассматриваться дело об административном правонарушении, за которое предусмотрен административный арест?

Решение проблемы Н.Н. Цуканов видит в уточнении формулировок Федерального закона «О полиции» и предлагает дополнить ч. 1 ст. 21 Закона «О полиции» п. 6.1, изложив его в следующей редакции: «для доставления лица в полицию, сопровождения в органы и организации, когда это требуется в целях реализации требований закона, если с учетом имеющихся обстоятельств доставляемое или сопровождаемое лицо может совершить нападение, опасное для жизни или здоровья сотрудника полиции».

Важное место в научной дискуссии на конференции заняли вопросы, касающиеся взаимодействия государства и общества при реализации правоохранительной функции. Рассматривая проблемы взаимодействия государства и общества, **В.Г. Зарубин, профессор кафедры социального управления Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена (Санкт-Петербург), д-р соц. наук, проф.**, подчеркнул, что один из важнейших институтов гражданского общества — система социального гражданского контроля в России не всегда работает эффективно. Потребности общества в социальном гражданском контроле над деятельностью полиции сталкиваются с низким уровнем его практической реализации, но действенный социальный гражданский контроль способствует повышению эффективности деятельности полиции. Именно гражданский контроль и общественное участие выступают важными внешними противовесами

неэффективной работе полиции, в частности проявлению коррупции в полиции. При этом, отметил В.Г. Зарубин, участие граждан в осуществлении гражданского контроля имеет, как правило, ситуативный характер, преследуются утилитарные цели — решение отдельной острой проблемы. Системного участия как такового нет. Мало поступает гражданских инициатив по вопросам долгосрочного стратегического развития полиции, в частности по охране общественного порядка.

Существует проблема создания санкционированного общего культурного «климата» доверия к полиции, который детерминирован различными факторами: историческим наследием (некой общей тенденцией выражения доверия/недоверия к системе); степенью нормативной стабильности (комплекс социальных правил плохо или хорошо разработан, существует ли чувство безопасности); прочностью социального порядка; последовательной реализацией прав и исполнением прав граждан или же их бесправностью. Важной проблемой В.Г. Зарубин считает формирование позитивного имиджа полицейской системы. Полиция как один из государственных институтов получает положительные оценки деятельности, когда население в целом удовлетворено функционированием государственных политических институтов, подчеркнул социолог. В этом смысле отношение к органам внутренних дел является синонимом отношения к государству в целом.

Контроль общественных институтов за государством, его органами — объективная необходимость, констатировал **И.В. Гончаров, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России (Москва), д-р юрид. наук, проф.** Благодаря в том числе и гражданскому контролю обеспечивается режим законности в деятельности правоохранительных органов, а значит, реально обеспечиваются права и свободы граждан. Закон предусматривает различные формы общественного контроля, одной из которых является общественное мнение. Особенностью этой формы гражданского контроля за деятельностью правоохранительных структур являются свойственные ей подвижность, изменчивость, определенная непостоянность. Особенностями гражданского контроля за деятельностью правоохранительных структур И.В. Гончаров считает подвижность, изменчивость, определенную непостоянность. Общественное мнение производно от общественного сознания в целом. На него влияют и его искажают факторы, связанные, например, с чьим-то негативным индивидуальным опытом общения с сотрудниками правоохранительных органов, со слухами, предрассудками, сложившимися стереотипами, усугубляемыми отсутствием объективной информации о деятельности органов правопорядка, тем более что по своему характеру эта деятельность носит в большей степени закрытый характер в силу специфики работы. Но, тем не менее, несмотря на субъективную форму, выражение содержания общественного мнения всегда объективно, так как в его основе лежат реальные условия жизнедеятельности людей. Конечная объективность общественного мнения позволяет использовать его как способ контроля за деятельностью органов правоохраны, которые не могут игнорировать его и обязаны использовать или учитывать при формировании целей, задач, стоящих перед ними. Использование общественного мнения как формы гражданского контроля за деятельностью правоохранительных органов предполагает: 1) оценку общественного мнения, включающую в себя учет факторов, искажающих объективность общественного мнения; 2) анализ конкретных факторов деятельности правоохранительных органов, главным образом формирующих как положительное, так и отрицательное общественное мнение, поскольку общественное мнение по своему характеру всегда неоднородно и плюралистично; 3) учет и использование общественного мнения для совершенствования организационной и правовой деятельности органов

правоохраны. Общественное мнение может выступать в форме прямого и косвенного контроля за деятельностью правоохранительных органов, который необходим для более объективной и полной оценки деятельности правоохранительных органов и ее социальных последствий.

На роли средств массовой информации сосредоточили свой исследовательский интерес **М.К. Гайдай, начальник кафедры философии, психологии и социально-гуманитарных дисциплин Восточно-Сибирского института МВД России (Иркутск), д-р соц. наук, доц., и С.Ю. Грозина, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Восточно-Сибирского института МВД России (Иркутск), канд. юрид. наук, доц.** В погоне за сенсацией, подчеркнули исследователи, СМИ нередко искажают данные, касающиеся деятельности силовых структур. Поэтому информация, которая транслируется СМИ, может и не отражать реальной ситуации, сложившейся в полиции, и внедрять в сознание людей сведения, не соответствующие фактическим событиям. Естественно, такое положение дел влияет на формирование облика полицейского. И чаще — негативного. При этом в СМИ можно найти и информацию, полученную исследовательскими организациями, занимающимися изучением общественного мнения: ВЦИОМ, «Левада-Центром», фондом «Общественное мнение». Во многом благодаря СМИ в обществе формируются определенные стереотипы, связанные с личностью полицейского и с возможным отношением к его деятельности.

Система оценки деятельности полиции в современной России привлекла внимание **А.С. Пеструилова, начальника кафедры гуманитарных, социально-экономических и информационно-правовых дисциплин Новороссийского филиала Краснодарского университета МВД России, канд. ист. наук, доц.**, который в своих исследованиях исходил из того, что Федеральный закон «О полиции» и приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации» приоритетным критерием оценки деятельности полиции закрепили общественное мнение. Основания такого подхода очевидны: общество является конечным «потребителем» правопорядка. Оно заинтересовано именно в нем, а не в интенсивности деятельности правоохранительных органов. При этом Приказ МВД № 1040 устанавливает, что вневедомственная оценка основывается на использовании социологической и иной информации, отражающей мнение населения о деятельности территориального органа МВД России, но формируется она соответствующими подразделениями ОВД. С учетом того, что социологические исследования проводятся для МВД на договорной основе, вопрос, как вневедомственная оценка может формироваться самим ведомством, остается открытым. А.С. Пеструилов считает необходимым обратить внимание и на иные вопросы: как общество может оценивать деятельность конкретного ОВД

в условиях отсутствия информации о нем? как и где общество может узнать о совокупном общественном мнении по конкретному вопросу? Приказ МВД России от 30 августа 2011 г. № 975 устанавливает порядок организации и проведения отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России перед населением. Но эти выступления, во-первых, не позволяют осуществлять контроля в режиме реального времени, и, во-вторых, доступ к ним по объективным причинам для большинства населения ограничен. Только в 2016 г. появилась норма, обязывающая выкладывать эти отчеты в открытом доступе в сети Интернет на сайте ОВД. Но изучение сайтов различных ОВД показывает, что далеко не все они содержат подобную информацию.

Решить проблему может помочь создание на сайте ОВД раздела, отражающего результаты деятельности этого подразделения МВД России. Есть даже законодательно закреплённая норма, обязывающая государственные органы информировать о своей деятельности общество через сеть Интернет. Этому вопросу посвящено отдельное постановление Правительства РФ. Но ни на одном из просмотренных сайтов государственных органов раздела «Открытые данные» А.С. Пеструилов не обнаружил. Потенциал общественной оценки территориальных органов при помощи сети Интернет практически не использован. Именно сайты ОВД в сети Интернет, содержащие ежедневно пополняемую информацию о всех обращениях в ОВД и принятых по ним действиях, доставленных в ОВД, составленных административных протоколах и т.д., должны стать основой достоверной информации о конкретном ОВД и его деятельности, полагает А.С. Пеструилов. Такой массив информации, во-первых, позволит вовлечь общество в обеспечение общественного порядка, во-вторых, исключит негативные последствия разного рода слухов, в-третьих, позволит осуществлять действенный общественный контроль заинтересованными лицами в режиме реального времени, в-четвертых, практически исключит возможность искажения отчетности, особенно если автоматизировать обобщение ключевых показателей по отчетным периодам. Данная информация позволит отказаться от множества ведомственных и иных отчетов, сделает деятельность ОВД прозрачной и для вышестоящего руководства, и для граждан.

При подведении итогов работы конференции на заключительном пленарном заседании участники отметили, что поставленные на обсуждение вопросы получили разностороннее освещение. Работа конференции оценена как плодотворная и способствующая приращению научных знаний о полицейской системе России, сущности и специфике осуществления полицейской деятельности на протяжении трехвековой истории российской полиции, о возможностях использования опыта, накопленного полицией России за три века служения Отечеству.

RUSSIAN POLICE: THREE CENTURIES OF SERVICE TO THE FATHERLAND

© 2019 N. S. Nizhnik^{1, *}, L. A. Nudnenko^{2, **}

¹*Saint-Petersburg state the University of MIA of Russia*

²*Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow*

* *E-mail: n.nishnik@bk.ru*

** *E-mail: nudnenko@rambler.ru*

Received 15.05.2018

In the year of the 300th anniversary of the Russian police, the St. Petersburg University of the Russian interior Ministry hosted the jubilee international scientific conference “Russian police: three centuries of service to the Fatherland”. Among the main discussion issues of the conference were: the formation of the police-legal theory and its place in the history of the exercise of law and the state; the characteristic of the Russian police as a body of internal Affairs of the state; a retrospective analysis of the organization and activities of the police of the Russian Empire, the provisional government and the Soviet police; characteristics of the main activities of the police of the Russian Federation; problems of forming partnerships between the police and civil society; problems of formation of legal culture of police officers; problems of training of police officers; the role of public opinion as a criterion for determining the effectiveness of the police; features of the organization and functioning of police systems of foreign countries; international cooperation of bodies engaged in police activities.

Key words: police of Russia, police-legal theory, organization and activity of police of the Russian Empire, militia of the Provisional government, Soviet militia, civil society, legal culture of police officers, public opinion, police systems of foreign countries, police activity, international cooperation.

Сведения об авторе

НИЖНИК Надежда Степановна — доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы РФ, начальник кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского государственного университета МВД России

НУДНЕНКО Лидия Алексеевна — доктор юридических наук, профессор, почетный работник высшей профессиональной школы РФ, профессор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Москва

Authors' information

NIZHNIK Nadezhda S. — Doctor of Law, Professor, honored worker of higher school of the Russian Federation, head of Department of theory of state and law of Saint-Petersburg state the University of MIA of Russia

NUDNENKO Lydia A. — Doctor of Law, Professor, honored worker of Higher a professional school of the Russian Federation, Professor of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow