

## ИССЛЕДОВАНИЕ РОЛИ И МЕСТА ПОЛИЦИИ В МЕХАНИЗМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СУЩЕСТВОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

© 2012 А.В. Горожанин

доктор юридических наук, профессор, академик Академии военных наук

Самарский юридический институт ФСИН России

E-mail: science@samlawin.ru

Статья посвящена анализу места и роли полиции в механизме обеспечения существования российской государственности. В результате исследования процесса развития российской полиции как неотъемлемого, системообразующего элемента российской государственности автор приходит к выводу, что существует тесная взаимосвязь между тенденциями развития российской государственности и российской полиции.

*Ключевые слова:* полиция, государство, полицейстика, государственность, реформирование полиции, проект реформы, полицейское право, законодательство, права, интересы и свободы человека.

Полиция в абсолютистском государстве являлась главным механизмом в осуществлении основной цели полицейского государства - облагодетельствования своих подданных. Поскольку монархи периода абсолютизма смотрели на обывателей как на людей, не способных правильно и с пользой устроить свою жизнь, постольку подданные не имели никаких гарантий невмешательства власти в частные отношения. Орудием наставления обывателя на путь, предначертанный властью, служила полиция. Так как для полицейского государства была характерна всеохватная регламентация, то и сфера компетенции полиции была неограниченно велика<sup>1</sup>.

Петр Великий, желая дать определение полиции, по образцу немецких регламентов перечисляет предметы ведения полиции: "... она споспешествует в правах и правосудии, рождает добрые порядки и нравоучения, всем безопасность подает от разбойников, воров и насильников и обманщиков и сим подобных, непотребное житие отклоняет и принуждает каждого к трудам и честному промыслу, чинит добрых домостроителей, тщательных и добрых служителей, препятствует дороговизне и приносит довольство во всем потребно и к жизни человеческой, предостерегает все приключившиеся болезни, производит чистоту по улицам и в домах, запрещает излишество в домовых расходах и все явные прегрешения, призывает нищих, бедных, больных, увечных и прочих неимущих, защищает вдовиц, сирых и чужестранцев, по заповедям Божиим воспитывает юных в целомудренной чистоте и честных науках, вкратце же над

всеми сими полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков и фундаментальный подпор человеческой безопасности"<sup>2</sup>.

Законодательство абсолютистского периода развития Российского государства определяло полицию как особенное чиновничество, имеющее попечение о благосостоянии, безопасности и устройстве общества<sup>3</sup>. "Полиция по должности своей везде бдит, она сама истцом, где непорядок учинится, коль скоро предусмотрены и исчислены все случаи, производящие беспорядок. Полиции стоит только наблюдать за сим, и случаи сии отвращены будут благовременно"<sup>4</sup>.

До реформ 60-х гг. XIX в. деятельность полиции не подразумевала правовой организации. От полицейского чиновника требовали, чтобы он был одновременно постоянным стражем против всех и всякого, что в мирной жизни государства может нарушать спокойствие, здоровье, личную и имущественную неприкосновенность как целого общества, так и отдельных его членов; санитаром, химиком, архитектором, цензором, прокурором, постоянным помощником судебного следователя, судебным приставом, рассыльным, сборщиком податей, акцизным надзирателем, агентом различных ведомств, исполнителем предписаний как высшего, так и губернского начальства, земским хозяином, блюстителем нравственности<sup>5</sup>. Поэтому полиция была всем и ничем, она не должна была быть ни администратором, ни судьей. Тем не менее она была тем и другим, оставаясь в то же время общею исполнительницей для всех органов суда и управления. Полиция должна была

быть общей благотельницей, но на самом деле, будучи преимущественно представительницей известной формы действия, расправы, она была источником многих слез, неправды и неопорядка и в общественном представлении населения произвол и полиция казались синонимами<sup>6</sup>.

Профессор И.Е. Андреевский полагал, что правительства XVIII столетия, как правительства государств полицейских, сознавших необходимость для счастья граждан обеспечить условия безопасности и благосостояния, думали создать их собственными средствами, собственными мероприятиями доставить счастье народу. Единственными органами, которыми они располагали, были органы исполнительной полиции. На нее возлагались заботы о школах, о народном продовольствии, о призрении бедных, о взыскании податных сборов и т.д. Но по мере того как стала пробуждаться самостоятельность земств и общин, стали возникать общинные и союзные учреждения, решающие те или другие проблемы безопасности и благосостояния, начали изменяться и функции полиции<sup>7</sup>.

Справедливо предположить, что, когда у человека отбирают право самому определять свой жизненный путь, отношение к нему со стороны властей неизбежно будет носить авторитарный характер, несмотря на то, что, например, в Высочайшем Наставлении Саратовскому гражданскому губернатору монарх предписывает ему приучить "...обывателей видеть в действиях правительства не только орудие, смиряющее преступления, но покровительствующее им от притеснений и охраняющее их собственность: тогда полиция будет вместе и строга и уважаема"<sup>8</sup>.

Многочисленность и разбросанность полицейских правил приводит к тому, что даже в руках самого добросовестного полицейского чина присвоенная ему власть легко превращается в произвол или бесполезное стеснение для населения<sup>9</sup>. Полиция, обнимавшая при абсолютизме все разнообразие мер властного вмешательства в жизнь в целях безопасности и благосостояния с укреплением начал правового государства стремится стать определенной службой по охране порядка и безопасности<sup>10</sup>.

Следуя логике истории, политические условия европейских государств в XIX столетии начинают видоизменяться. Разрушение феодальных устоев общественной жизни выдвигает на первый план человеческую личность. Другим, не

менее важным условием является право свободного труда. Много позже, чем в Европе, аналогичные изменения происходят и в России, несколько отличаясь по глубине и продолжительности. Государственные полицейские установления претерпевают изменения. Их реформы выражаются в том, что постепенно сокращается полицейская деятельность, поскольку все, что с успехом совершается отдельными лицами, корпорациями, делает бессмысленным правительственное вмешательство.

Все же деятельность полиции в данный исторический период не была исключительно отрицательным фактором. Связывая самостоятельность подданного, подавляя его личную инициативу, полиция была, конечно, бессильна доставить благосостояние широким слоям населения. Тем не менее определенную историческую роль она сыграла. Историческое значение полиции состоит в том, что она была одним из способов установления государственного начала. Проникая в самую глубину самостоятельных ячеек феодальной эпохи, полиция несла и утверждала повсюду верховенство единой государственной власти. Но, подавив силой принуждения центробежные элементы средневековья, полиция не могла составить прочного базиса для дальнейшего развития государства. В лучшем случае ей удавалось лишь создать невозможность сопротивления государственной власти подавленных превентивными мерами благочиния обывателей<sup>11</sup>.

Практика деятельности полиции нуждалась в подпитке идеями со стороны теории. Впервые в российской юридической мысли были определены два основополагающих направления полицейской деятельности - обеспечение безопасности и благосостояния общества. Исследование данных юридических категорий явилось важнейшим направлением научного поиска российской полицистики вплоть до начала XX столетия. История русской полиции во многих отношениях уникальна. В ее развитии, в отличие от полиций других стран, можно четко выделить два этапа - "традиционный" (X - XVII вв.), для которого характерно постепенное эволюционирование на базе национальных правовых институтов в рамках автономной этнополитической среды, и "инновационный" (XVIII - начало XX в.), отличительной чертой которого стало реформирование полицейских учреждений посредством искусственного перенесения на национальную почву западноев-

ропейских государственно-правовых институтов. В результате полицейские органы были наделены слишком обширной компетенцией, что было несвойственно российской традиции государственного строительства, поэтому дальнейшее развитие полиции в России шло по пути постепенного сужения сферы ее ведения и конкретизации полномочий.

В России становление полиции как принципиально нового государственного института шло параллельно с развитием полицейстики. В начале 1770 г. вышла работа И.Г. Юсти “Основные начала науки полиции”. В 1772 г. увидели свет его же “Основания силы и благополучия государств”. В 1787 г. была переведена книга И. Зонненфельса “Основания полиции, промышленности и финансов”.

Русская литература XVI, XVII вв. и начала XVIII в. по означенной теме не представлена широким кругом авторов. Исследования этого периода носят, как правило, прикладной характер. Во второй половине XVIII в. активно переводятся книги немецких ученых, сопровождавшиеся комментариями переводчиков. В то же время в этот период вырабатывается категориальный аппарат данной отрасли знания, определяется сфера деятельности полиции, формируется предмет исследования полицейстики. Результатом было то, что российская наука начала производить фундаментальные исследования в этой области. В 1835 г. в университетах учреждаются кафедры законов благоустройства и благочиния, ставшие в 60-е гг. XIX в. кафедрами полицейского права.

В 20 - 50-е гг. XIX в. развитие русской полицейстики шло по пути комментирования трудов европейских авторов. Расцветом науки полицейского права в России стал период второй половины XIX - начала XX в. Труды ряда авторов внесли значительный вклад в развитие юриспруденции. В этих работах анализировались новые правовые институты, нормативные акты по вопросам организации и деятельности полицейских органов, определялись пределы сферы полицейской компетенции.

Русская полицейстика XIX - начала XX в. представляла собой широкий спектр мнений по вопросам теории и практики полиции. Прежде всего, следовало “...отыскать середину, определить правильное соотношение между задачами полиции и средствами к их исполнению, исходя

из понятия о политико-гражданской свободе - вот главная задача общей части науки полицейского права. Мало сказать, что полиция в таком-то случае должна стремиться к тому-то, нужно еще указать и на средства, которыми располагает полиция для исполнения; но и этого мало - нужно исследовать также, в какой степени такая-то мера в данном случае целесообразна вообще”<sup>12</sup>. Полиция является важным государственным образованием, она выполняет, в числе прочих, и общесоциальные функции государства, является неотъемлемым признаком последнего, и в этом случае можно констатировать, что только в государстве мы можем наслаждаться безопасностью и благосостоянием. Средства к достижению безопасности зависят целиком от правительства; средства к достижению благосостояния зависят прежде от самих подданных<sup>13</sup>.

В рассматриваемый период наука полицейского права интерпретировала полицейскую деятельность государства как единство безопасности и благосостояния в самом широком смысле этого слова. П. Шеймин определяет безопасность как неприкосновенность публичного и частного правового порядка, являющегося главным условием правильного развития публичной и частной жизни. Охрана правового порядка от преступных действий третьих лиц составляет главную задачу полиции безопасности<sup>14</sup>. Следовательно, полицейское право в обширном смысле имеет “...двойственное содержание; оно включает в себе постановление, относящееся к благосостоянию (законы благоустройства) и безопасности (законы благочиния); последние составляют предмет полицейского права в тесном смысле”<sup>15</sup>. Благосостояние некоторые ученые понимали как отсутствие каких-либо неудовлетворенных желаний<sup>16</sup>, что, разумеется, спорно. Как справедливо заметил К.К. Гаттенберг: “... это представление индивидуально-субъективное, поэтому сколько различных представлений о благосостоянии, столько различных систем мероприятий”<sup>17</sup>.

Чаще всего теоретики полицейского права вели речь о материальном и духовном благосостоянии человека, под которым профессор Андреевский понимал “...возможно полное развитие его человеческих способностей”<sup>18</sup>. Основу духовного благосостояния, по его мнению, составляет образование нравственное, религиозное, эстетическое и умственное. В тесной связи с духовным благосостоянием человека состоит материаль-

ное благосостояние. Развитие одного ведет к развитию другого. Андреевский заключает, что создать такие условия может только полицейская деятельность страны.

М. Яворский определяет полицейское право как науку о государстве, имеющую своим предметом изучение внутреннего управления, под которым понимается оказание населению всевозможного содействия к развитию культурных интересов и удовлетворению потребностей материального и духовного существования<sup>19</sup>.

К сфере внутреннего управления относились вопросы промышленности, ремесел, строительства, образования, медицины и т.д. Справедливо мнение М. Сперанского, что «понятие полиции есть чрезмерно многосложное. Главная мысль, со словом сим сопрягаемая, есть мысль надзора в порядке и благоустройстве какой-либо определенной части управления»<sup>20</sup>.

И.Е. Андреевский утверждал, что полицейская деятельность государства проявляется: во-первых, в полицейском законодательстве страны; во-вторых, в полицейской администрации, в деятельности государственных установлений, которым вверяются определенные ветви полицейского дела; в-третьих, в деятельности органов исполнительной полиции, являющихся необходимым условием для обеспечения полицейских мероприятий и применения полицейского закона<sup>21</sup>. Принципами полицейской деятельности профессор Андреевский считал следующие правила: не должно признавать право одного или относительно немногих в ущерб правам всех или большинства; при оказании помощи одному недопустимо нарушать права другого. При этом человек, живущий в государственном союзе, не может рассматриваться, как это бывало раньше, средством для государства; полицейская деятельность государства должна иметь место лишь в том случае, когда это действительно необходимо, при этом для решения какой-либо проблемы стоит выбирать наиболее приемлемые средства; полиция должна соотносить свои действия с условиями общественного строя, с правами и обычаями народа<sup>22</sup>.

Предмет науки полицейского права, разумеется, менялся. Круг явлений, изучаемых полицейским правом, расширялся или суживался ввиду того, как смотрели на полицию, на полицейскую деятельность государства: как на благодетельного гения, призванного водворить общественное

благосостояние или как на врага личной свободы и общественной самодеятельности. Понятие науки полиции постоянно эволюционировало, и если «... писатели-полицейсты XVIII столетия, приверженцы полицейского государства, разрабатывали полицейскую науку с точки зрения политической целесообразности, то писатели нового времени, последователи учения о правовом государстве, причисляют науку полиции к юридическим, считая необходимым подчинить полицейскую или административную деятельность объективному праву, закону»<sup>23</sup>.

Административная деятельность, как и все юридические отношения, полагает К. Гаттенберг, определяется законодательными нормами, совокупность которых и составляет объективное полицейское право. Полицейская норма может быть рассмотрена как всякое законоположение с двух точек зрения: с юридической и с социальной. Как всякая норма, полицейский закон порождает права и обязанности, возникновение которых, объем, принадлежность, прекращение могут быть предметом спора и, следовательно, судебного или административного разбирательства. Это является юридической стороной. Но полицейский закон и регулируемая им деятельность, как и всякий общественный факт, оказывают влияние на окружающую его среду и имеют причину своего происхождения и существования. Это и есть социальная сторона<sup>24</sup>.

Полицейсты XIX - начала XX в. стремились к тому, чтобы, в отличие от полиции в абсолютном государстве, в котором она носила характер принудительного вмешательства государства, в новых условиях полиция при выполнении своей задачи во всяком акте своей деятельности опиралась на соответствующую этому акту правовую норму<sup>25</sup>. Заметим, что в полицейском государстве деятельность полиции имела явную тенденцию к произволу, учитывая расплывчатость и этицизм полицейских регламентов. Хотя общественная жизнь России в начале XX в. была ориентирована на либерализацию, отличительным свойством действующего в России полицейского законодательства оставалась крайняя широта и неопределенность нормальных принудительных полномочий полицейской власти<sup>26</sup>.

К сожалению, пишет И.Т. Тарасов, общественное мнение часто ассоциирует полицию с принуждением, вследствие чего российская полиция поставлена в совершенно ложное положение

ние, которое не может не оказывать отрицательное влияние на ее взаимоотношения с обществом<sup>27</sup>.

В глазах граждан государства вполне возможно повысить авторитет полиции, для чего необходимо, чтобы она была ответственна не только перед начальством своим, но и перед теми гражданами, права и свободы которых она нарушает противозаконными и произвольными действиями<sup>28</sup>.

Таким образом, контроль за деятельностью полиции будет облегчен содействием граждан, в ее действиях будет устранен произвол, вследствие чего выиграют условия гражданской свободы и безопасности. Это должно привести к тому, что полиции все реже придется сталкиваться с сопротивлением или скрытым противодействием. Все это в совокупности должно привести к тому, что слово “полиция”, утратив в общественном мнении свое отрицательное значение, будет выражать собой понятие о строжайшей законности<sup>29</sup>.

В конце XIX - начале XX в. русские полицейские пришли к выводу о том, что существует настоятельная необходимость сузить сферу деятельности полиции и что, кроме охраны общественного порядка, предупреждения и раскрытия деяний, посягающих на основы общественной, частной и государственной жизни в широком смысле этого слова, она не должна ничем заниматься.

К выводу о необходимости сокращения компетенции полиции в начале XX в. пришли не только ученые, но и практики полицейского дела, чему свидетельством стала активная деятельность правительства по подготовке проектов реформ устройства полиции. Результатом этих реформ в идеале должна была стать полиция, нуждающаяся “в наименьшем числе служащих, между которыми полицейские функции специализируются настолько правильно, что является возможность: а) с наименьшими расходами иметь на службе наиболее способных людей; б) с большим успехом достигать цели, так как навык к специальному делу ускоряет и улучшает производство его и в) наилучше организовать контроль, так как наблюдение за меньшим числом служащих, разумеется, легче, чем за большим”<sup>30</sup>.

Таким образом, проанализировав процесс развития российской полиции как неотъемлемый, системообразующий элемент российской госу-

дарственности, можно утверждать, что существует тесная взаимосвязь между тенденциями развития российской государственности и российской полиции. В момент образования полиции в качестве отдельного самостоятельного института в начале XVIII в. она обладала неопределенной и практически неограниченной компетенцией, что соответствовало целям и задачам полицейского государства эпохи абсолютизма. Дальнейшее развитие полиции было связано с постепенной, но неуклонной специализацией ее деятельности, сужением пределов ее влияния. Эта тенденция недвусмысленно выражала стремление российской государственности к эволюционному формированию правового государства, которое исторически является более высокой стадией развития политико-правовых институтов. Исторический опыт деятельности правоохранительных органов позволяет сделать выводы о том, что правоохранительные органы, обладая высоким потенциалом административной власти, могут являться эффективным инструментом в деле построения основ правового государства. Не следует делать из полиции орудие защиты политического строя. Прогрессивное развитие государственности обеспечивается только тогда, когда правоохранительные органы защищают права, интересы и свободы человека.

<sup>1</sup> Развитие русского права второй половины XVII-XVIII вв. / под ред. Е.А. Скрипилева. М., 1992. С. 8.

<sup>2</sup> Регламент Главному Магистрату. СПб., 1721. Гл. 10.

<sup>3</sup> Устав благочиния. СПб., 1782. С. 5.

<sup>4</sup> Гуляев П. Права и обязанности градской и земской полиции и всех вообще жителей Российского государства по их состояниям. М., 1824. С. 3.

<sup>5</sup> Тарасов И.Т. Полиция в эпоху реформ. М., 1885. С. 68.

<sup>6</sup> Тарасов И.Т. История русской полиции и отношение ее к юстиции // Юрид. вестн. 1884. № 11. С. 444-445.

<sup>7</sup> Андреевский И.Е. Реформа исполнительной полиции в России. СПб., 1878. С. 2.

<sup>8</sup> Гуляев П. Указ. соч. С. 10.

<sup>9</sup> Елистратов А.И. Основные начала административного права. М., 1917. С. 205.

<sup>10</sup> Там же. С. 34.

<sup>11</sup> Елистратов А.И. Учебник русского административного права. М., 1911. С. 42.

<sup>12</sup> Тарасов И.Т. Личное задержание как полицейская мера безопасности. Киев, 1875. Ч. 1. С. 3.

<sup>13</sup> Рождественский Н. Основания государственного благоустройства с применением к российским законам. СПб., 1840. С. 6.

<sup>14</sup> Шеймин П. Учебник права внутреннего управления. Одесса, 1891. Вып. 2. С. 59.

<sup>15</sup> Бунге Н.Х. Полицейское право. Киев, 1869. С. 2.

<sup>16</sup> Трифонов А.А. Краткий курс полицейского права. СПб., 1888. С. 407.

<sup>17</sup> Гаттенберг К.К. Введение в курс полицейского права. Харьков, 1905. С. 46.

<sup>18</sup> Андреевский И.Е. Полицейское право. Ч. 2. Полиция благосостояния. СПб., 1871. С. 3-4.

<sup>19</sup> Яворский М. Полицейское право. СПб., 1909. С. 3.

<sup>20</sup> Сперанский М. Замечания о губернских учреждениях // Архив Н. Калачова. Кн. 4. СПб., 1859. С. 93.

<sup>21</sup> Андреевский И.Е. Полицейское право. Ч. 1. СПб., 1871. С. 9.

<sup>22</sup> Там же. С. 27-28.

<sup>23</sup> Штилевский М. Полицейское право как самостоятельная отрасль правоведения. Одесса, 1875. С. 9.

<sup>24</sup> Гаттенберг К. Введение в курс полицейского права. Харьков, 1905. С. 1.

<sup>25</sup> Тарасов И.Т. Личное задержание как полицейская мера безопасности. Ч. 1. С. 1.

<sup>26</sup> Гессен В.М. Исключительное положение. СПб., 1908. С. 1-2.

<sup>27</sup> Там же. С. 8.

<sup>28</sup> Там же. С. 121.

<sup>29</sup> Тарасов И.Т. Полиция в эпоху реформ. С. 127.

<sup>30</sup> Там же. С. 44.

Поступила в редакцию 02.02.2012 г.