

УДК 342.9

**ПОНЯТИЕ И ГЕНЕЗИС ПОЛИЦЕЙСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ:  
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ**

**С. П. Матвеев**

*Воронежский институт МВД России*

Поступила в редакцию 29 января 2015 г.

**Аннотация:** *статья посвящена исследованию понятия «полицейская деятельность», анализу трудов российских и европейских ученых. Рассматривается полицейская функция государства.*

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

**Abstract:** *the article investigates the concept of «policing» the analysis of the works of Russian and European scientists. We consider the function of the state police.*

**Key words:** *police, policing, public administration, public functions, state enforcement, public safety.*

Проблематика понимания и содержания полицейской деятельности являлась предметом пристального внимания политиков, государственных деятелей, ученых с момента зарождения государств. Не утрачивает актуальности определение полицейской деятельности и в настоящее время. Не случайно К. С. Бельский отмечает, что «в системе административно-правовых категорий «полицейская деятельность» является одной из базовых категорий, которая дает материал, служащий для образования и развития полицейского права»<sup>1</sup>.

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

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

Учитывая многомерность возможных направлений публичного управления, а также многовековую историю правоохранительных органов, следует сделать вывод о том, что содержание полицейской деятельности определялось исходя из понимания таковой как государственной де-

<sup>1</sup> *Бельский К. С. Полицейское право : лекционный курс / под ред. А. В. Куракина. М., 2004. С. 33.*

тельности, направленной на обеспечение безопасности общества. При этом под практическим результатом полицейской деятельности предполагалось такое состояние безопасности общества, которое достигалось в результате противостояния внутренним угрозам, возникающим в результате преступлений, стихийных бедствий, политической борьбы и тому подобных рисков.

На определение существа полицейской деятельности оказывает влияние понимание содержания общественной безопасности, т.е. безопасности от кого, от каких угроз. Именно перечень таких угроз определял и определяет объем полномочий и направлений функциональной деятельности органов полиции и аналогичных им органов. В современном мире общественная безопасность рассматривается в тесной взаимосвязи с таким понятием, как «национальная безопасность», что еще более повышает значение правоохранительной, в частности полицейской, деятельности.

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

В XIX – начале XX в. российская юридическая наука развивалась с учетом доктринальных основ западноевропейских правовых учений. В области теории государственного публичного управления доминирующие позиции принадлежали полицейскому праву. Известные российские ученые-юристы разрабатывали теорию полицейского права на основе зарубежного опыта, но применительно к российской действительности. Так, ректор Санкт-Петербургского университета И. Е. Андреевский разработал концепцию полицейского права, базирующуюся на историко-правовом методе, в основу которого был положен правовой обычай. Данная концепция нашла отражение в труде И. Е. Андреевского «Полицейское право». По мнению ученого, в XVIII в. полицейские функции (т.е. функции публичного управления) выполнялись исключительно государством посредством осуществления правительственной деятельности, что было характерно для государств, называемых полицейскими. Однако в XIX в. полицейские государства стали терять свои позиции «изменилось значение и полицейской деятельности государства. Она разделилась между деятельностью общества и правительства»<sup>2</sup>. В названном произведении

---

<sup>2</sup> Андреевский Е. И. Полицейское право. Т. 1 : Введение и ч. 1 «Полиция безопасности» // Стариков Ю.Н. Российское полицейское (административное) право : конец XIX – начало XX века : хрестоматия / сост. и вступит. ст. Ю. Н. Старикова. Воронеж, 1999. С. 45.

автор рассматривал полицейскую деятельность в широком «обширном» и узком «тесном» смысле. Определяя природу полицейской деятельности в широком смысле этого слова, И. Е. Андреевский ассоциировал таковую с деятельностью всего государства в целом, направленную на создание условий безопасности и благосостояния населения.

Изменившиеся в XIX в. социально-экономические условия жизни в России способствовали развитию земского движения, местного самоуправления. В связи с этим И. Е. Андреевский полагал необходимым проанализировать «полицейскую деятельность общества (т.е. деятельность местного самоуправления) во взаимосвязи ее с полицейской деятельностью правительства». Именно под этим углом зрения автор сформулировал определение полицейской деятельности в узком смысле этого термина как полицейской деятельности государства, проявляемой правительством, заключающейся в наблюдении за предприятиями частных лиц, союзов и обществ, имеющих целью обеспечить условия безопасности и благосостояния, и в принятии со своей стороны меры для обеспечения этих условий, при недостаточности для того частной и общественной деятельности<sup>3</sup>.

С точки зрения И. Е. Андреевского, полицейская деятельность регулируется полицейским законодательством; проявляется в деятельности «полицейской администрации», т.е. государственных и местных органов исполнительной власти, а также осуществляется органами исполнительной полиции – полицейскими органами в современном смысле этого слова. Кроме того, ученый отмечал наиболее заметную связь полицейской деятельности с иными видами государственной деятельности – судебной, финансовой, дипломатической, а также военной.

Вариативный подход к пониманию полиции и полицейской деятельности сформулировал один из ученых – полицейистов России, защитивший в 1875 г. в Московском университете докторскую диссертацию на соискание доктора права на тему «Полицейское право как самостоятельная отрасль правоведения», профессор кафедры полицейского права М. М. Шпилевский. Желаемое направление полицейской деятельности автор рассматривал через правовое регулирование. При этом он оперирует термином «общественное право», под которым понималась правовая система, «определяющая права и обязанности администрации в деле развития и охранения общественных интересов, так как не меньшее (если не большее) право на участие в деле общественного прогресса в настоящее время повсюду, почти всеми законодателями Европы, признается за самим обществом т.е. за отдельными лицами и союзами, его составляющими»<sup>4</sup>. Общественное право регулирует процесс предоставления государством общественных услуг. М. М. Шпилевский разделял общественное право на право «определяющее», предметом регулирования которого

<sup>3</sup> См.: Там же. С. 49.

<sup>4</sup> Шпилевский М. М. Полицейское право как самостоятельная отрасль правоведения / Императорский Новороссийский университет. Одесса, 1875. С. 184.

является социальная деятельность народа, и меры ответственности за нарушение норм права, а также право общественное «охранительное», включающее совокупность правил, предназначенных для «охранения» общественного права, во-первых, от нарушений; во-вторых, для восстановления нарушенных прав. В связи с этим охранительное право подразделялось автором на административно-полицейское и судебное. Как считал М. М. Шпилевский, целью функционирования административно-полицейских органов является пресечение правонарушений в области общественного права. Указанная функция административно-полицейских органов должна отличаться, по мнению автора, от их материальной деятельности (т.е. охраны социальных интересов), поскольку в этом случае административно-полицейские органы выступают субъектами определительного общественного права. Деятельность же административно-полицейских органов в области общественного охранительного права исследователь именовал «правоохранительной». Основной функцией правоохранительной деятельности М. М. Шпилевский считал осуществление надзора, включающего три направления: 1) административный надзор за социальной деятельностью правительственных (государственных) органов и должностных лиц; 2) правительственный надзор за деятельностью органов местного самоуправления; 3) полицейское наблюдение за социальной деятельностью частных лиц<sup>5</sup>.

Политический деятель, юрист, приват-доцент по кафедре полицейского права Санкт-Петербургского университета В. М. Гессен являлся представителем концепции естественного права и пропагандировал идеи представительной демократии как наиболее совершенной формы государственного публичного управления.

В лекционном курсе по полицейскому праву ученый объяснял необходимость дифференциации административного и полицейского управления, связывая это с необходимостью подлинного толкования как одного, так и другого понятия. Он указывал, что господствующая в полицейской науке индивидуалистическая доктрина значительно урезает сферу государственного управления, поскольку направлена на обеспечение задачи безопасности и порядка. Однако в первой половине XIX в. в Европе и России термин «полиция» эволюционирует, и под полицейской деятельностью уже начинает пониматься не вся государственная деятельность в целом, а только определенное направление, обеспечивающее безопасность и порядок, при этом связанное с возможностью применения принудительной власти. Данную мысль автор иллюстрирует примером: «...мы не назовем профессора полицейским чиновником, мы не назовем почту полицейским учреждением, – именно потому, что деятельность почтового ведомства или ведомства народного просвещения не преследует задачи безопасности и порядка и, следовательно, не имеет принудительного характера»<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> См.: Шпилевский М. М. Указ. соч. С. 186.

<sup>6</sup> Там же. С. 21.

Во второй половине XIX в. проблематика полицейской деятельности нашла отражение в трудах целого ряда российских юристов-полицистов. К их числу относится известный правовед П. Н. Шеймин, преподававший полицейское право в Императорском Новороссийском университете. Ученый опубликовал значительное число трудов по полицейскому праву, среди которых курсы лекций, а также изданный в 1891 г. в Санкт-Петербурге учебник права внутреннего управления (полицейского права). П. Н. Шеймин, как и другие ученые его времени, отождествлял полицейскую деятельность с государственным управлением: «...вся область управления в обширном смысле подразделяется в свою очередь на несколько отраслей, которые преследуют самостоятельные задачи»<sup>7</sup>. Выделялись пять сфер государственного управления: судебное, в задачу которого входит регулирование отношений между людьми, включая охрану прав личности; финансовое, занимающееся государственными материальными средствами; военное, обеспечивающее функционирование вооруженных сил; управление иностранными делами, к компетенции которого относятся вопросы взаимодействия с иностранными государствами. Наконец, пятое направление, имеющее непосредственное отношение к полицейской деятельности, определяется автором как «деятельность государства, заключающаяся в создании условий, при наличии которых обеспечивается внутренняя безопасность и благосостояние, и направленная для защиты и содействия материальным и духовным интересам народа»<sup>8</sup>. Как указывал автор, данное направление государственной деятельности составляет задачу полицейского (внутреннего) управления.

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

Свой след в науке полицейского права оставил доктор политэкономии и статистики, юрист А. Я. Антонович, читавший в Киевском Императорском университете курс полицейского права. В курсе государственного благоустройства (полицейском праве) профессор указывал, что полицейская деятельность государства на низших ступенях человеческого развития носила исключительно частноправовой характер и опиралась в основном на обычаи. Однако в процессе совершенствования правового института частной собственности изменялись и понятия о содержании полицейской деятельности государства, которая приобретала все более пуб-

<sup>7</sup> Шеймин П. Н. Учебник права внутреннего управления (полицейского права). Общая часть. СПб., 1891. С. 7.

<sup>8</sup> Там же. С. 7–8.

личный характер. Усиление централизованной государственной власти привело к «полному поглощению личных интересов государственными, вмешательству государства в народную жизнь и деятельность, что имевалось в то время полицейской деятельностью»<sup>9</sup>. Подобные события, по мнению ученого, потребовали критического осмысления понимания полицейской деятельности государства с точки зрения установления ее пределов, а также создания новых полицейских органов. А. Я. Антонович дискутирует с полицейистами XIX в., полагающими, что государство должно ограничивать свою полицейскую деятельность, направленную на обеспечение условий безопасности и благосостояния в той мере, в которой это недоступно частным лицам и их объединениям. Ошибочность такой позиции, как считал ученый, состоит в том, что государство обязано осуществлять полицейскую деятельность не для защиты частных интересов, а во имя общественного интереса. Применяя высокопарный стиль, А. Я. Антонович определял назначение полицейской деятельности государства: «Государство имеет своей задачей развитие идей блага, правды и истины вообще; в содействии их развитию и должна состоять полицейская деятельность»<sup>10</sup>.

В число известных российских полицейистов входил также В. В. Ивановский, профессор Императорского Казанского университета, читавший в этом вузе курс лекций по «полиции благосостояния». В 1911 г. в свет вышло 4-е издание его учебника с комбинированным названием «Учебник административного права. Полицейское право. Право внутреннего управления», содержащее концепцию разделения административного и полицейского права. В названном труде, характеризуя внутреннее управление в XIX столетии, автор указывал на начало его нового этапа, связанного с тенденцией ограничения абсолютной государственной власти, появлением в структуре государственной власти органов народного представительства. Другим фактором, влияющим на сферу внутреннего управления, по мнению В. В. Ивановского, выступал уровень частной инициативы и предприимчивости в обществе. При большей частной активности сфера государственного внутреннего управления становится уже. Таким образом, в XIX столетии внутреннее управление начинает делиться между правительственными органами и органами общественного управления. Соответственно разделяются функции указанных органов, а также сфера их деятельности: «на правительственные органы управления в большинстве случаев возлагается та часть внутреннего управления, которая называется полицией и цель которой, как мы видели выше, заключается в устранении препятствий развития личности путем борьбы с силами, враждебными этому развитию; здесь до сих пор наиболее видную роль играет полиция безопасности; на органы общественного управления, наоборот, возлагается со-

---

<sup>9</sup> Антонович А. Я. Курс государственного благоустройства (полицейского права) : в 2 ч. Киев, 1890. С. 101.

<sup>10</sup> Там же. С.102.

действие благосостоянию личности путем возмещения недостаточности индивидуальных сил»<sup>11</sup>.

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

В рассматриваемый период реформа государственного управления сопровождалась активными исследованиями в рамках юридической науки, в которой все более заметное место занимали идеи разделения полицейского и административного права, продолжалась догматическая разработка российского административного права. По образному выражению А. И. Елистратова, доктора полицейского права, профессора кафедры полицейского права Московского университета, одного из ведущих русских юристов-административистов, автора целого ряда трудов в области административного, государственного, конституционного права, в этот временной период, когда отсутствовала надлежащим образом функционирующая административная юстиция, «немногие разрозненные элементы нового правопорядка терялись в вековых наслоениях старого полицейского права»<sup>12</sup>. В 1914 г. был опубликован его учебник «Основные начала административного права», раскрывающий доктринальные взгляды автора по поводу основных начал административного права в российских условиях на основе сравнительного анализа с зарубежными теориями права публичного управления.

А. И. Елистратов являлся последовательным сторонником необходимости перехода в публичном управлении от абсолютизма к конституционному порядку. В связи с этим с целью модернизации государственного

---

<sup>11</sup> *Ивановский В. В.* Учебник административного права. Полицейское право. Право внутреннего управления // *Старилов Ю. Н.* Российское полицейское (административное) право : конец XIX – начало XX века : хрестоматия / сост. и вступит. ст. *Ю. Н. Старилова.* Воронеж, 1999. С. 338–339.

<sup>12</sup> *Елистратов А. И.* Основные начала административного права / издание *Г. А. Лемана.* М., 1914. С. 3.

управления и упорядочения правовых отношений должностных лиц и граждан, полагал он, необходимо наличие трех составляющих:

- 1) юридических норм, регулирующих правоотношения между гражданами и должностными лицами;
- 2) административных актов, оперирующих с индивидуальными и конкретными юридическими отношениями и состояниями;
- 3) административной юстиции как способа судебного обжалования неправомερных актов государственного управления<sup>13</sup>.

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

Итак, в условиях полицейского государства, поддерживаемого абсолютной монархией, значение термина «полиция» ассоциируется с деятельностью высшей власти в области обеспечения порядка, благополучия и благосостояния. По мере укрепления монаршей власти, регламентация отношений внутри государства (внутреннее управление) имеет тенденцию к постоянному расширению ее сферы. «Гибкость и широта, свойственные понятию полиции, делают его незаменимым для обозначения пестрого разнообразия предписаний, издаваемых по мере развития абсолютизма в видах всесторонней регламентации обывательской жизни»<sup>14</sup>. Следовательно, полицейская деятельность распространялась на многие сферы общественной жизни. Как замечает автор, полицейские заботы о гражданах осуществлялись в силу монаршей воли и закона, причем помимо стремления и желания самого населения, поскольку полицейской власти свойствен принудительный характер. Это было показано на примерах, иллюстрирующих жесткую и разностороннюю регламентацию правил ношения одежды обывателями, порядка подачи блюд в харчевнях и трактирах, количества лошадей в экипажах в зависимости от социального положения гражданина и др. В конечном итоге, по мнению А. И. Елистратова, система полицейского государства не смогла обеспечить дальнейшее полноценное развитие общества, его внутреннюю безопасность и процветание. Основной же заслугой полиции в этот исторический период являлась деятельность, направленная на подавление сопротивления королевской власти. Таким образом, исторически сложившаяся миссия полиции как организации, предназначенной для обеспечения безопасности и благосостояния граждан, в реальных условиях абсолютизма сводилась лишь к различным формам полицейского принуждения.

В период перехода от абсолютизма к конституционному укладу управления происходит дальнейшая трансформация полицейской деятельности. Как отмечал А. И. Елистратов: «В истории политического развития

---

<sup>13</sup> См.: Елистратов А. И. Указ. соч. С. 9.

<sup>14</sup> Там же. С. 11.

ступень полицейского государства уступает место более высокой ступени правового государства»<sup>15</sup>. Переход от абсолютизма к капиталистическим отношениям обуславливался, прежде всего, экономическими причинами: переходом от натурального хозяйства к товарному, реализацией основополагающего принципа экономической свободы, опирающегося на достижения научно-технической революции. В переходную эпоху от абсолютизма к капиталистическим отношениям изменения происходят в различных сферах. В экономике это связано с развитием и совершенствованием технических средств производства; в демографической сфере – с ростом и усилением влияния городского населения; в философии становлению правового государства способствовали воззрения Иммануила Канта, основанные на постулатах свободы личности и подчинения ее только законам, юридическом равенстве и гражданской самостоятельности граждан. Подобное философское учение, по мнению А. И. Елистратова, напрямую осуждало «патриархальный уклад полицейского государства» и находилось в идеологическом противоречии с догмами полицейского уклада времен абсолютизма.

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

Характеризуя состояние перехода к правовому государству, А. И. Елистратов указывал на следующие его особенности: во-первых, в этот период происходит ограничение абсолютной власти монарха на основе введения принципа «верховенства закона», но уже не закона монарха, а «безличных норм права» (т.е. созданных на основе действия демократических институтов в обществе); во-вторых, начинают более активно формироваться различные формы и институты самоуправления; в-третьих, наблюдаются изменения в государственном управлении «от полицейской опеки к публичным службам»<sup>16</sup>.

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

При рассмотрении вопроса о полицейской деятельности нельзя переоценить роль науки об управлении (науки полицейского права). Начиная с появления камералистики – науки об экономике, финансовой деятельности, управлении, которая начала формироваться в XVI столетии и послужила базисным началом для формирования полицейского права, обобщенные научные знания в области управления, аккумулировали наиболее прогрессивные идеи, связанные с публичным управлением.

<sup>15</sup> Там же. С. 16.

<sup>16</sup> Там же.

Теория публичного управления, разрабатываемая в рамках камералистики, полицейского права естественным образом находила реальное воплощение в государственном строительстве. Именно в теории права разрабатывались такие парадигмы, нашедшие впоследствии закрепление в нормативных актах, как «полиция», «полицейская деятельность». При этом необходимо учитывать то обстоятельство, что во временном периоде XVI–XIX столетий термин «полиция» применялся как «управление», и, следовательно, полицейская деятельность ассоциировалась с публичным управлением. В связи с этим предметом научных исследований ученых – юристов, философов, экономистов закономерно выступали проблемы, связанные с государственным управлением.

Анализ научных взглядов российских ученых-полицейстов свидетельствует о том, что их формирование во многом определялось доктринальными учениями о государстве, государственном управлении и полиции, сформированными и развивающимися в западноевропейских государствах, прежде всего Германии, Франции, Англии, Голландии, Швеции, Италии. Так, известный немецкий юрист Мельхиор Оссе в подготовленном им труде «Prudentiaregnativa», изданном в 1607 г. во Франкфурте, рекомендовал такие направления полицейской деятельности, как контроль за соблюдением норм потребления жизненных припасов, а также контроль за ограничением роскоши.

В XVIII столетии наука полицейского права получила свое дальнейшее развитие, которое связано с именами таких ученых, как Иоганн Юсти. Немецкий ученый, подготовивший значительное число научных трудов по теории внутреннего управления, полагал, что полиция должна выполнять функции посредника между государством и субъектами права. Кроме того, в работе «Основания могущества и счастья государств» автор указывал, что в рамки полицейской деятельности должны входить вопросы финансов и судебной системы. Проблематикой полицейской деятельности занимался и другой представитель немецкой полицейской науки Иосиф Зонненфельс. В соответствии с распространенными в XVIII столетии теоретическими взглядами на полицию последняя понималась в широком смысле как система органов публичного управления и в узком значении как государственный аппарат обеспечения общественной безопасности. Иосиф Зонненфельс, один из первых исследователей-полицейстов, настаивал на приоритетности именно обеспечения общественной безопасности в понимании полицейской деятельности. Аналогичной позиции придерживался немецкий государственный деятель, автор многочисленных работ по государственному праву Гюнтер Берг. Обозначая направления полицейской деятельности, автор уделял также особое внимание задачам обеспечения безопасности. В работе «Руководство к немецкому полицейскому праву» (1799 г.) он указывал: «...полиция есть та часть государственной власти, которая не только заботится вообще о предупреждении и устранении общевредных зол внутри государства, но также стремится содействовать безопасности граждан во

всех тех случаях, когда другие отрасли государственной власти, согласно особому своему назначению, недействительны»<sup>17</sup>.

Научные представления о полиции, полицейской деятельности в первой половине XIX столетия находились под воздействием значительных революционных перемен, происходивших в Западной Европе, связанных с переходом от уклада полицейского государства к государству правовому, обозначаемому немецким термином «Rechtstaats». В рассматриваемый период одним из главных идеологов правового государства и автором, научно объясняющим его феномен, стал немецкий ученый Роберт Мольте. Учитывая реалии перехода к правовому государству, он формулирует дефиницию полиции как «совокупность таких государственных учреждений и действий, которые имеют целью удалить посредством применения государственной силы внешние, не заключающиеся в правонарушениях препятствия, которые заграждают путь всестороннему разумному развитию человеческих сил и которые удалить не в состоянии ни отдельное лицо, ни дозволенный союз отдельных лиц»<sup>18</sup>. Впрочем, сам автор достаточно критично отнесся к своему же определению, поскольку указывал, что вряд ли найдется во всей области государственных наук определение, столь неясное и поэтому спорное<sup>19</sup>. Роберт Мольте, определяя начала полицейской деятельности, полагал, что такая деятельность должна основываться на требованиях, выраженных как в отрицательной, так и в положительной форме. К отрицательным требованиям автор относил следующие: во-первых, полиция должна «управлять не слишком много», поскольку это порождает излишнюю опеку граждан, с одной стороны, и приводит к распылению сил государства, с другой; во-вторых, следует придерживаться правила «отсутствия ненужных расходов», т.е. экономии на содержании штата чиновников (сотрудников полиции); в-третьих, полицейские органы не должны действовать в такой среде, где отсутствует соответствующий уровень нравственного и умственного развития народа. Автор разъяснял эту позицию следующим образом: например, недопустимо введение должности констебля среди населения, признающего власть только в виде физического принуждения. Положительными требованиями к полицейской деятельности являются: во-первых, полицейская деятельность должна соответствовать нравственному закону; во-вторых, полиция должна действовать только на основании закона, не нарушая публичные или частные права граждан; полицейские учреждения по возможности должны быть «более народными», т.е., по мнению автора, им следует как можно больше курировать деятельность общественных школ, участвовать в организации общественных праздников, уделять внимание призрению (заботе, обеспечению) бедных и т.д. В § 3 рассматриваемого труда под названием «Точнейшее разъяснение

<sup>17</sup> URL: <http://lawtheses.com/genezis-politseyskogo-prava-v-kontekste-evolyutsii-pravovoy-sistemy-rossii#ixzz3NyUGfTwD>

<sup>18</sup> Мольте Р. Наука полиции по началам юридического государства. СПб., 1871. Вып. 1. С. 3.

<sup>19</sup> См.: Там же. С. 4.

коренного начала полицейской деятельности» Роберт Моль сформулировал, прежде всего, ограничения полицейской деятельности государства:

1. Полиция не должна привлекаться к действию в тех случаях, когда дело может быть решено самими гражданами. В данном случае под полицейской деятельностью автором понималась государственная (финансовая помощь), оказываемая гражданам.

2. Ограничения полицейской деятельности должны осуществляться «для пользы народа и государства».

Исключая указанные ограничения, ученый определил главную задачу «положительной полицейской деятельности»: «оказывать вспомоществование во всех тех случаях, когда препятствия, преграждающие путь выполнению разумного законом дозволенного и общепользнего предприятия, вовсе не могут быть удалены отдельными лицами и естественными союзами или не могут быть удалены надлежащим образом и без нарушения права или общего блага и когда при существовании необходимых средств последние не отвлекаются удовлетворением более настоятельных потребностей»<sup>20</sup>. Тем не менее, абстрагируясь от столь возвышенного определения направлений полицейской деятельности и переходя в практическую плоскость, автор считал необходимым разделять полицейскую деятельность, направленную на противодействие злой воле человека (Präventiv-Justiz), и деятельность полиции, которая обеспечивает защиту личности и ее имущественных прав от природных катаклизмов.

Дальнейшее развитие научных взглядов о полиции, ее роли и месте в государственном управлении может быть связано с именем германского ученого, философа и государствоведа Лоренца фон Штейна. В области публичного управления наиболее значимым его трудом является «Учение об управлении», изданным в семи томах с 1815 по 1890 г. Если Роберт Моль, по мнению специалистов, являлся одним из последних представителей полицейского права в европейской науке, то Лоренц фон Штейн стал продолжателем его идей, которые он развивал уже в рамках зарождающегося административного права. В отличие от предшествующих взглядов на полицию и отождествление ее с государственным управлением Лоренц фон Штейн провозгласил идею внутреннего управления как государственного управления. Совершенствуя учение о внутреннем управлении, ученый предложил идею о самостоятельной государственной исполнительной власти, представляющей собой аппарат, состоящий из государственных органов, включая органы принуждения, возглавляемый правительством. По мнению Лоренца фон Штейна, полиция является составной частью аппарата исполнительной власти и предназначена для защиты общества от различного рода внутренних угроз и правонарушений.

Таким образом, можно констатировать, что в первой половине XIX столетия наука полицейского права находилась под воздействием социально-политических процессов, связанных с формированием государств

---

<sup>20</sup> Моль Р. Указ. соч. С. 23–24.

нового типа – буржуазных правовых государств. В этих условиях изменялись доктринальные взгляды на правовую природу государственного управления, понимание полиции и полицейской деятельности. Новые взгляды на государственное управление, основанное на принципе разделения власти и легитимизации свободы индивидов, праве создавать различные общественные объединения и союзы, а также развитие института административной юстиции, способствовали процессу переосмысления роли полиции в публичном управлении, а именно ее восприятию не в широком смысле как функции государства, обеспечивающей безопасность и благосостояние, а как одного из органов аппарата принуждения.

Главной причиной, предопределившей не только теоретическое осмысление процесса ограничения полицейской деятельности, но и реальное, практическое сужение сферы ее деятельности стало укрепление аппарата исполнительной власти, что позволило в определенной степени перераспределить государственные функции управления и ограничить компетенцию полицейских органов.

В законодательстве современной России термин «полиция» применительно к правоохранительным органам был введен Законом РФ от 24 июня 1993 г. № 5238-1 «О федеральных органах налоговой полиции»<sup>21</sup>. С этого времени рассуждения о природе полицейской деятельности стали возможны не только в теоретическом, но и практическом плане. До 1993 г. термин «полиция» не применялся для обозначения правоохранительных органов в силу исторических причин, объективно обусловивших крайне негативное отношение к этому термину российского общества. Он связывался, как правило, либо с антинародными репрессивными органами царской России, либо с деятельностью пособников германского вермахта в период Второй мировой войны. Однако когда решался вопрос о наименовании вновь создаваемых органов налогового контроля в 1993 г., то наиболее вероятными вариантами названий, предлагаемых в проекте закона, стали термины «милиция» и «полиция». Предпочтение было отдано второму варианту по следующим причинам: во-первых, этимологически термин «полиция» более приемлем для обозначения государственного органа, осуществляющего контрольно-управленческую функцию, так как его смысловое значение связано именно с управлением, «милиция» же исторически понималась как «войско», «вооруженное формирование»; во-вторых, учитывался международный опыт наименования аналогичных органов в других государствах; в-третьих, в 1990-х гг. на уровне общественного сознания термин «милиция» не всегда ассоциировался с понятием «законность», «безопасность».

Несмотря на то что органы налоговой полиции были упразднены с 1 июля 2003 г., Закон РФ «О федеральных органах налоговой полиции» терминологически послужил основой перехода государства к полицейским началам публичного управления. В соответствии со ст. 1–2 указанного закона органы налоговой полиции отнесены к правоохранительным

<sup>21</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 29. Ст. 1114.

органам, в сферу деятельности которых входит борьба с налоговыми правонарушениями, а также обеспечение безопасности налоговых инспекций, их сотрудников. Подобная деятельность вполне укладывалась в концепцию государственного управления эпохи камералистики и полицейского права в европейских странах.

По справедливому утверждению К. С. Бельского, принятие Закона РФ «О федеральных органах налоговой полиции» способствовало повышению научного интереса и последовавших за этим научных исследований российских ученых-административистов, поставивших вопросы о необходимости учреждения органов полиции, о полицейской деятельности и полицейском праве<sup>22</sup>.

В конце 1980 – начале 1990-х гг. СССР вступил в эпоху серьезных изменений. В государстве происходила реорганизация авторитарно-бюрократической системы управления, способствовавшая переходу к рыночным отношениям, демократизации политической сферы жизни общества, либерализации экономики. Подобные глобальные изменения в обществе не могли не отразиться на государственном устройстве, принципах государственного управления, взаимоотношениях государства и личности. Это в свою очередь стимулировало развитие управленческой науки, поиск новых форм и методов публичного управления, в том числе обращение к канонам полицейского права<sup>23</sup>. Идеи возрождения полиции реализовывались и на государственном уровне. Так, наряду с учреждением органов налоговой полиции в Государственную Думу Российской Федерации в 1996 г. был внесен законопроект о создании военной полиции, который, правда, был реализован значительно позже.

Распад СССР, обострение внутривластной ситуации в стране, глубокие социальные проблемы, порожденные ломкой социалистического уклада жизни общества и перехода к рыночной экономике, криминализация общественных отношений – все это вынуждало руководство государства к проведению кардинальных реформ в стране, совершенствованию государственного аппарата, особенно в условиях нестабильности, его силового блока. «Сегодня все более очевидным становится то, что переход к рыночной экономике и либерализация общественной жизни не в состоянии автоматически повысить жизненный уровень населения, обеспечить права и законные интересы граждан, покончить с коррупцией и преступностью, произволом и беззаконием, поскольку для реализации потенциальных возможностей, которые несут в себе эти про-

---

<sup>22</sup> См.: *Бельский К. С.* Указ. соч. С. 3.

<sup>23</sup> См., например: *Аврутин Ю. Е.* Истоки формирования института полиции и полицейского права // *Полицейское право.* 2005. № 1. С. 88–95; *Его же.* Полицейское право современной России : всегда ли полезны аргументы «за»? // Там же. № 3. С. 5–12; *Соловей Ю. П.* Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1993; *Кавецкий А. В.* На пути к правовому государству // *Проблемы совершенствования деятельности органов внутренних дел по охране общественного порядка при проведении массовых мероприятий.* М., 1990.

цессы, необходим эффективно функционирующий государственный аппарат, четкое определение реализуемых государственных функций и их оптимальное распределение между соответствующими государственными институтами, уточнение компетенционных полномочий федеральных и региональных структур исполнительной власти, совершенствование форм и методов их регулятивно-охранительной деятельности»<sup>24</sup>.

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

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

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

В отличие от Закона РФ «О милиции», в котором обозначены принципы деятельности милиции, но прямо не указаны направления ее деятельности, в ст. 2 Закона РФ «О полиции» непосредственно закреплены основные направления деятельности полиции. Следовательно, термин «полицейская деятельность» логически вытекает из текста названного закона. Данное обстоятельство примечательно тем, что до принятия Закона РФ «О полиции» термин «полицейская деятельность» не применялся на нормативном уровне, несмотря на то что уже существовали органы налоговой полиции. В то же время необходимо отметить, что в рамках научных исследований полицейская деятельность рассматривалась неоднократно. Так, в 1997 г. полиция изучалась в качестве объекта научного исследования К. С. Бельским, И. И. Мушкетом, С. Н. Сальниковым, Ю. П. Соловьем, Ю. Н. Стариловым.

<sup>24</sup> Аврутин Ю. Е. Актуальные проблемы административного права в контексте конституционной самоидентификации современной России // Теория и практика административного права и процесса : материалы II Всероссийской науч.-практ. конф. (пос. Небуг, 5–7 октября 2007 г.) / отв. ред. В. В. Денисенко, А. Г. Эргель. Краснодар, 2011. С. 19–20.

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

- деятельность по руководству специальными органами, осуществляющими охрану общественного порядка, обеспечивающими безопасность;
- особый вид государственного управления, специфика которого объясняется, во-первых, тем, что стороны полицейского правоотношения не подчинены друг другу в служебном порядке; во-вторых, полицейские органы осуществляют охрану различных объектов и субъектов, составляющую основу их деятельности;
- особую характеристику полицейской деятельности дают административный надзор и административное принуждение;
- профессионализм деятельности;
- публичность деятельности;
- нормативно-правовой характер деятельности.

Полицейскую деятельность К. С. Бельский определяет как «особый вид государственно-управленческой деятельности, направленной на охрану общественного порядка, обеспечение общественной (и любой другой) безопасности и связанной с применением государственного принуждения»<sup>25</sup>.

По мнению И. И. Мушкетера, полицейская деятельность «представляет собой специфическую форму реализации полицейской функции государства, подразумевающую целенаправленное воздействие соответствующих государственных институтов (органов) на социальные отношения»<sup>26</sup>.

В диссертационном исследовании, посвященном истории полиции С. Н. Сальников не формулирует понятия полицейской деятельности, однако намечает приоритетные направления правоохранительной деятельности: «...осуществление борьбы с преступностью в рамках законов на основании и в порядке, регламентированном законодательством; обеспечение равенства всех лиц перед законом; применение правоограничений только в предусмотренных законами ситуациях; обеспечение неотвратимости юридической ответственности виновных лиц за совершенные ими правонарушения; комплексное осуществление борьбы с преступностью; взаимодействие с общественными организациями и населением в ходе борьбы с преступностью; использование новейших научно-технических достижений»<sup>27</sup>.

Детальному анализу вопросы полицейской деятельности были подвергнуты в диссертационном исследовании Ю. П. Соловья. Автор отмеча-

<sup>25</sup> Бельский К. С. Указ. соч. С. 34.

<sup>26</sup> Мушкетер И. И. Генезис «полицейского права» в контексте эволюции правовой системы России (историко-теоретический анализ) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2003. С. 14.

<sup>27</sup> Сальников С. Н. Организационно-правовые основы функционирования полиции в России в XIX веке : историко-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006. С. 10.

ет необоснованную загруженность излишними обязанностями советской милиции, монополизацию осуществления полицейской деятельности государством (запрещение негосударственной сыскной, охранной деятельности), необходимость усиления гуманистического начала в полицейской деятельности.

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

Рассуждая о сущности полиции в современном мире Ю. Н. Старилов отмечает, что она не изменилась со времен эпохи конституционализма и определялась, как и в настоящее время, исходя из функции публичного управления по защите общественной безопасности и порядка, ликвидации опасных ситуаций. Полицейская деятельность, по справедливому утверждению автора, направлена на защиту общества в целом и отдельных граждан от опасностей, создающих угрозу гражданам и общественному порядку<sup>29</sup>.

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

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

В своем определении К. С. Бельский отмечает, что полицейская деятельность направлена на охрану общественного порядка и обеспечение общественной и «любой другой безопасности», а также связана с применением государственного принуждения. Однако термин «иной безопасности» заставляет задуматься о том, какая еще безопасность имеется в виду. В современном лексиконе используется довольно много словосочетаний, включающих «безопасность», например безопасность товаров, информационная безопасность. Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-I «О безопасности»<sup>30</sup> относит к объектам безопасности, в частности, духовные ценности и т.д. В связи с этим представляется, что в дефиниции необходимо более определенно указывать направления полицейской

<sup>28</sup> Соловей Ю. П. Указ. соч. С. 28.

<sup>29</sup> См.: Старилов Ю. Н. Российское полицейское (административное) право : конец XIX – начало XX века : хрестоматия С. 17.

<sup>30</sup> Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 769.

деятельности, поскольку это характеризует предполагаемый объем полномочий полиции. Кроме того, из авторской редакции К. С. Бельского можно сделать вывод, что полицейская деятельность обязательно связана с применением государственного принуждения, хотя на практике государственное принуждение применяется не всегда.

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

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

Предельно функциональное определение Ю. П. Соловья включает субъектов полицейской деятельности, направление их деятельности (вторжение в права и свободы), условия деятельности (вне рамок уголовного и уголовно-исполнительного процессов). Однако с определенной оговоркой можно поддержать идею автора в отношении «непосредственного вторжения» субъектов полицейской деятельности в «права и свободы физических и юридических лиц». Подобная формулировка полицейской деятельности будет входить в противоречие с действующим законодательством, поскольку, например, в задачи таможенных органов, которые относятся также к субъектам полицейской деятельности, входит наряду с другими «обеспечение соблюдения прав и законных интересов лиц в области таможенного регулирования»<sup>31</sup>. Видимо, в определении полицейской деятельности следует исходить из того, что она может заключаться как во «вторжении в права и свободы», так и в их защите.

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

---

<sup>31</sup> Статья 6 Таможенного кодекса Таможенного союза.

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

С 1917 г. полицейское право игнорировалось в России и не имело развития более 70 лет. Вместе с тем в рамках отечественной науки произошло «поглощение» предмета правового регулирования полицейского права административным правом. В этих условиях теоретическое обоснование отождествления полицейской деятельности с публичным государственным управлением (т.е. историческим подходом полицейского права) представляется маловероятным.

Бесперспективным видится и понимание полицейской деятельности только как деятельности вновь созданных органов полиции. Такое восприятие крайне суживает социальное назначение полицейской деятельности, поскольку, начиная еще со времен буржуазно-демократических революций и становления буржуазного правового государства, наметилась устойчивая тенденция публичного управления, в рамках которого обеспечивалась защита общества, оказание публичных услуг, в том числе с помощью полицейских органов. «Констатация дееспособности государственной власти как четко организованное функционирование государственного механизма имеет еще одну грань – социальное признание властных структур населением, интересы которого эти структуры призваны обеспечивать и защищать. Такое признание, по сути, является основным стратегическим ресурсом любой публичной власти, во многом раскрывающим ее социальное предназначение»<sup>32</sup>.

Обобщая сказанное, наиболее логичным представляется отождествлять полицейскую деятельность с деятельностью правоохранительных органов. Такой подход будет, во-первых, соответствовать этимологии термина «полиция», т.е. «управление», а не только принуждение; во-вторых, создаст перспективу для развития науки полицейского права (учитывая, что нормативная база, регламентирующая деятельность правоохранительных органов стремительно расширяется), что, в свою очередь, окажет позитивное влияние на развитие законодательства и создание теоретической основы модернизации правоохранительных органов.

Таким образом, полицейская деятельность может быть представлена как разновидность государственной деятельности, направленной на охрану общественного порядка, обеспечение общественной безопасности как внутри страны, так и за ее пределами на основании международных

<sup>32</sup> Аврутин Ю. Е. Государство и право. Теория и практика : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» (030501). М., 2007. С. 158.

договоров, связанной с возможным применением государственного принуждения, а также состоящей в предоставлении государственных услуг в соответствии с профилем правоохранительной деятельности.

*Воронежский институт МВД России*

*Матвеев С. П., доктор юридических наук, профессор кафедры гражданско-правовых и экономических дисциплин*

*E-mail: ser35031333@yandex.ru*

*Тел.: 8 (473) 200-53-01*

*Voronezh Institute of the Russian Ministry of Internal Affairs*

*Matveev S. P., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Civil Law and Economic Department*

*E-mail: ser35031333@yandex.ru.*

*Tel.: 8 (473) 200-53-01*