

Научная статья
УДК 351.741.078(470)

Сергей Николаевич Савраскин
Уральский юридический институт МВД России, Екатеринбург, Россия, savraskinsn@yandex.ru

РОЛЬ ПОЛИЦИИ В МЕХАНИЗМЕ СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВА

Аннотация. Статья посвящена исследованию административно-правового статуса полиции с учетом значимой роли в структуре современного государственного аппарата. Для действительной реализации и уважения материальных и нематериальных социальных благ государство создает специальный механизм, в структуру которого входят правоохранительные и правозащитные органы. Неотъемлемым атрибутом современного государства, без которого невозможно его нормальное функционирование, выступают органы внутренних дел, в частности, полиция. В завершение делается вывод, что полиция является важнейшим правоохранительным органом Российской Федерации по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности, а также по осуществлению как производства по делам о большинстве административных правонарушений в рамках административной юрисдикции, так и в сфере производства по уголовным делам, предварительного следствия, в том числе производства неотложных следственных действий.

Ключевые слова: полиция, правоохранительные органы, государство, законодательство, деятельность

Для цитирования: Савраскин С. Н. Роль полиции в механизме современного государства // Общество, право, государственность: ретроспектива и перспектива. 2024. № 1 (17). С. 26–33.

Original article

Sergey N. Savraskin
Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Yekaterinburg, Russia, savraskinsn@yandex.ru

THE ROLE OF THE POLICE IN THE MECHANISM OF THE MODERN STATE

Abstract. The article is devoted to the study of the administrative and legal status of the police, taking into account its significant role in the structure of the modern state apparatus. For the effective realization and respect of tangible and intangible social benefits, the State creates a special mechanism, the structure of which includes law enforcement and human rights bodies. The internal affairs bodies, in particular the police, are an integral attribute of the modern state, without which its normal functioning is impossible. It is concluded that the police is the most important law enforcement agency of the Russian Federation for ensuring public order and public safety, as well as for conducting both proceedings on most administrative offenses within the framework of administrative jurisdiction and in the field of criminal proceedings, preliminary investigation, including the conduction of urgent investigative actions.

Keywords: Police, law enforcement agencies, government, legislation, activities

For citation: Savraskin S. N. The role of the police in the mechanism of the modern state // Society, law, statehood: retrospective and perspective. 2024. No. 1 (17). P. 26–33. (In Russ.)

© Савраскин С. Н., 2024

Введение

Современное государство в качестве основной цели своей деятельности признает защиту прав, свобод и законных интересов граждан. Для действительной реализации и уважения материальных и нематериальных социальных благ государство создает специальный механизм, в структуру которого входят правоохранительные и правозащитные органы [1].

Основным из таких органов в настоящее время, равно как и на протяжении длительного предшествующего периода, является полиция. На нее возложены обязанности по предупреждению и пресечению административных правонарушений и преступлений; осуществление производства по административным и уголовным делам; назначение и исполнение административных наказаний в предусмотренных законом случаях; обеспечение общественного порядка и общественной безопасности, а также ряд иных важнейших административных функций современного государства.

С учетом значимой роли полиции в структуре современного государственного аппарата исследование ее административно-правового статуса представляет значительный интерес.

Методы

В работе применялись всеобщий диалектический метод познания; общенаучные – анализ, синтез, обобщение, а также частнонаучные – исторический, системный, формально-юридический, логический, сравнительно-правовой, исторический и др.

Результаты

Полицейские органы имеют длительную историю своего становления и развития как в российском государстве, так и в мире в целом. Впервые этот термин появляется в древнегреческих полисах («полиция» происходит от греческого «politeia» – город) [2], тогда полиция зарождалась как управление городом – полисом. Данный термин не сразу стал использоваться в российском государстве, и первоначально полиция и ее деятельность обозначались другими понятиями.

Деятельность должностных лиц по охране общественного порядка в городах именовалась благочинием, а ее осуществление было возложено на вотчинников, помещиков, посадников, праветчиков и на других должностных лиц. Вместе с тем о появлении полицейских органов на Руси можно говорить лишь с момента создания княжеских дружин. С течением времени ситуация менялась, и осуществление функций по охране общественного порядка было возложено на наместников и волостителей, у каждого из которых в штате имелись следующие сотрудники: тиуны, на которых были возложены функции проведения судебных разбирательств; доводчики, которые призывали участников процесса к суду; праветчики, осуществлявшие функции по исполнению судебных решений [3].

О формировании постоянных органов полиции в России принято говорить применительно к эпохе правления Петра I. Он задумал полицию как орган, осуществляющий защиту прав населения государства, воплотивший в себе гарантию защиты безопасности всех и каждого. Для полицейских были разработаны обмундирование и экипировка, собственная система чинов, текст и порядок принесения присяги.

Деятельность по формированию полиции активно продолжила Екатерина II, однако ее реформы во многом были направлены на децентрализацию полиции: она учредила полицейские органы на местах, а также упразднила ранее созданную Главную полицмейстерскую канцелярию и должность генерал-полицмейстера. Уже к началу девятнадцатого столетия, когда все центральные органы полиции были упразднены практически в полном объеме, вновь встал вопрос о создании центрального полицейского органа [4; 5]. Важно отметить, что в рамках полицейской реформы Екатерина принимает Устав благочиния, который и становится основным и наиболее детальным актом регулирования деятельности органов полиции того времени.

В последующие годы назревает необходимость некоторых организационных изменений в деятельности полиции: в 1806 г.

стала очевидна необходимость распределения функций по управлению полицией по отраслям ее деятельности. В этой связи были созданы отделения: первое отделение во многом отвечало за охрану общественного порядка, в том числе при проведении массовых мероприятий, а второе – боролось с неповиновением власти, восстановлением порядка в государстве, рассматривало жалобы на полицию [6].

Существенным образом повлияла на дальнейшее развитие полиции реформа Земской полиции 1837 г. Тогда обязанности полиции стали делиться на две части: исполнительную и судебно-полицейскую. В 1859 г. были учреждены должности судебных следователей, осуществлявших предварительное расследование по делам, в то время как ранее данная функция была приписана полиции [7].

Реформация российской полиции начинается в 1880 г. с создания Верховной распорядительной комиссии по охране государственного и общественного порядка, во главе которой был назначен М. Т. Лорис-Меликов. Указом от 3 марта 1880 г. III отделение передавалось М. Т. Лорис-Меликову, а 4 марта ему был подчинен Отдельный корпус жандармов.

В скором времени Лорис-Меликова назначили министром внутренних дел, затем последовала ликвидация III отделения канцелярии и его функции были переданы Департаменту государственной полиции. После всех преобразований и реформ МВД заняло главенствующее место в государственном механизме, включив в себя 20 подразделений помимо Департамента полиции [8].

Дальнейшие изменения административно-правового статуса полиции были связаны с приходом к власти большевиков. В 1917 г. создается милиция, имеющая статус органа охраны социалистического общественного

порядка. Функции этого органа были крайне широки: надзор за движением на улицах, выдача удостоверяющих документов населению, оперативно-розыскная деятельность, участие в предварительном расследовании и оказание содействия в исполнении приговоров.

С принятием Конституции Российской Федерации 1993 г.¹ государство усмотрело необходимость в существенной реформе деятельности полиции в соответствии с новыми ценностями государства, признающего в качестве приоритетной задачи охрану прав и свобод человека и гражданина [9; 10; 11; 12]. Однако данные меры на нормативном уровне реализовались только в 2010 г. Тогда был принят новый федеральный закон, по которому милиция переименовывалась в полицию [13].

Таким образом, государственный механизм России всегда нуждался в полицейских органах, однако первоначально для обеспечения общественного порядка достаточно было лишь учреждения отдельных должностей, а впоследствии для осуществления функций по охране общественного порядка – отдельных подразделений.

В целях регулирования деятельности полиции и в связи с проведенной в Российской Федерации реформой был принят Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»² (далее – ФЗ «О полиции»). Если обратиться к ст. 1 указанного закона, то можно обратить внимание на то, что именно защита прав человека и гражданина является основным предназначением современной полиции. Помимо прочего, полиция осуществляет охрану общественного порядка, защиту собственности, обеспечение общественной безопасности, а также противодействие преступности.

Что касается организационных основ деятельности полиции, то им посвящены положения Указа Президента Российской

¹ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (ред. от 01.07.2020) // Российская газета. 1993. 25 декабря.

² О полиции : федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 21.12.2021) // Российская газета. 2011. 10 февраля.

Федерации от 1 марта 2011 г. № 250 «Вопросы организации полиции»¹. В п. 1 данного Указа обозначены основные функции полиции, которые и определяют ее структуру.

Понятие «правоохранительный орган» в настоящее время полностью исключено из законодательства Российской Федерации, поскольку попытки ученых исчерпывающим образом определить данное понятие не дали результата – исследователи так и не сошлись во мнении о тех признаках, которые позволят отграничить правоохранительный орган от правозащитного и иных органов в составе государственного аппарата Российской Федерации.

Тем не менее, именно в отношении полиции не возникает сомнений относительно правоохранительной направленности ее деятельности. По мнению А. А. Чувилева, «правоохранительные органы – это специальные органы, чьей основной целью являются защита права от нарушений, выявление, пресечение и предупреждение правонарушений, применение к нарушителям мер принуждения» [14]. С учетом ранее проанализированных норм ФЗ «О полиции» о назначении и направлениях ее деятельности можно заключить, что полиция является правоохранительным органом. Косвенное доказательство тому содержится и в самом законе². В ч. 1 ст. 10 ФЗ «О полиции» говорится, что полиция взаимодействует с иными правоохранительными органами, а значит, законодатель относит полицию к числу таких органов.

Поскольку правоохранительная деятельность связана, прежде всего, с защитой граждан от административных правонарушений и преступлений, выявлением таких посягательств, рассмотрением дел в связи с их совершением, то важно оценить роль по-

лиции в осуществлении именно этих функций современного государства.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях³ (далее – КоАП РФ) закрепляет общие положения об осуществлении производства по административным делам, процессуальные нормы, а также материальные нормы, закрепляющие конкретные составы административных правонарушений. Среди прочего, положения КоАП РФ определяют органы, уполномоченные возбуждать дела об административных правонарушениях и рассматривать их, в том числе назначать административные наказания.

Анализ ст. 23.3 КоАП РФ, определившей составы административных правонарушений, которые подлежат рассмотрению органами внутренних дел (полицией), позволяет сделать вывод о том, что именно на эти органы во многом возложено производство по абсолютному большинству дел об административных правонарушениях. Это, в свою очередь, свидетельствует о том, что выявление и пресечение административных правонарушений во многом возложено именно на полицию в российском государстве.

Важнейшая роль принадлежит полиции в сфере выявления и расследования преступлений, поскольку на нее возложено осуществление дознания по уголовным делам. Так, в ст. 40 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации⁴ (далее – УПК РФ) указывается, что органы внутренних дел (полиция) являются органом дознания (ч. 1). А в соответствии с ч.ч. 2 и 3 ст. 40 УПК РФ на органы дознания возложено осуществление предварительного расследования по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия необязательно, а также осуществление неот-

¹ Вопросы организации полиции: Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 250 (ред. от 30.09.2022) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О полиции : федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Российская газета. 2011. 10 февраля.

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 25.12.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2024) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 14.02.2024) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ложных следственных действий.

Таким образом, полиция является важнейшим правоохранительным органом Российской Федерации. Она осуществляет производство по делам о большинстве административных правонарушений, что позволяет признать полицию основным административно-юрисдикционным органом Российской Федерации. Важнейшая роль принадлежит полиции в сфере уголовного судопроизводства: она отнесена законом к числу органов дознания, осуществляющих производство по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия необязательно, а также неотложные следственные действия.

Правовой статус любого органа определяется следующими основными элементами: полномочия (т. е. права и обязанности), ответственность и место в структуре иных государственных органов. Положение полиции в государственном аппарате было определено ранее. В рамках данного раздела работы будет уделено внимание правам и обязанностям полиции.

Данным вопросам посвящены ст.ст. 12 и 13 ФЗ «О полиции». И права, и обязанности полиции прямо вытекают из тех основных направлений деятельности, которые обозначены в ст. 2 того же закона. Полиция – это орган, непосредственно взаимодействующий с гражданами и организациями, а потому среди названных в вышеуказанных статьях прав и обязанностях крайне мало организационных и служебных полномочий – абсолютное большинство из них непосредственно направлены на обеспечение общественной безопасности, охрану общественного порядка, противодействие преступности и т. д.

Надо сказать, что осуществление одного направления деятельности может быть возложено на различные подразделения, а потому каждое направление конкретизируется целым рядом прав и обязанностей полиции.

Так, например, в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности полиция осуществляет патрулирование улиц, в том числе в период проведения массовых мероприятий,

предпринимает меры по организации дорожного движения и надзирает за исполнением всеми участниками правил дорожного движения, выявляет причины административных правонарушений и преступлений, а также принимает меры для их устранения в целях пресечения новых противоправных посягательств [15].

Деятельность полиции по производству административных дел и исполнению административных наказаний предопределяет отнесение к числу обязанностей полиции осуществление административного надзора, деятельность изоляторов временного содержания, конвоирования и проч.

Поскольку в сфере уголовного судопроизводства на полицию возложены отдельные функции, то к числу обязанностей отнесено и осуществление предварительного расследования в пределах ее полномочий в соответствии с УПК РФ, а также проведение оперативно-розыскных мероприятий.

Права полиции во многом направлены на возможность осуществления возложенных на нее обязанностей. В частности, полиция вправе применять меры принудительного характера для пресечения административных правонарушений и преступлений, обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и т. д.

Таким образом, права и обязанности, закрепленные за полицией ст.ст. 12 и 13 ФЗ «О полиции» детализируют ее административно-правовой статус, наиболее точно определяют содержание деятельности. Обязанности в большей степени направлены на детализацию основных направлений деятельности полиции, выделение их основных составляющих. Права полиции, в свою очередь, предоставляются ей для того, чтобы исполнение обязанностей сотрудниками стало возможным и в полной мере было основано на законе, как того требуют основные принципы деятельности данного органа в Российской Федерации.

Государственный механизм России всегда нуждался в полиции, однако первоначально для обеспечения общественного порядка достаточно было лишь учрежде-

ния отдельных должностей, а впоследствии для осуществления функций по охране общественного порядка было создано целое подразделение. Надо сказать, что, помимо охраны общественного порядка, полиция осуществляла множество иных административных функций, в связи с чем в состав МВД России были включены отраслевые подразделения. В советский период созданная милиция была существенно политизирована, а с принятием новой Конституции Российской Федерации возникла необходимость реформирования милиции, прежде всего, с целью ее ориентации на защиту прав и свобод человека и гражданина. С 2011 г. в Российской Федерации вновь действует полиция, руководство деятельностью которой осуществляет МВД России¹ – федеральный орган исполнительной власти.

Административно-правовой статус полиции определяется теми основными видами государственной деятельности, которые возложены законом на полицию. Среди ее основных функций можно назвать следующее: защиту прав и законных интересов граждан, предупреждение и пресечение административных правонарушений и преступлений, осуществление производства по делам об административных правонарушениях и исполнение административных наказаний, охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности. Указанные направления деятельности не оставляют сомнений в том, что полиция по характеру своей деятельности является

правоохранительным органом Российской Федерации.

Заключение

В заключение можно сделать следующий вывод. Полиция является важнейшим правоохранительным органом Российской Федерации. Она осуществляет производство по делам о большинстве административных правонарушений, что позволяет признать полицию основным административно-юрисдикционным правоохранительным органом в системе органов исполнительной власти Российской Федерации. Важнейшая роль принадлежит полиции в сфере уголовного судопроизводства: она отнесена законом к числу органов дознания, которые, в свою очередь, осуществляют производство по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия необязательно, а также неотложные следственные действия.

Права и обязанности, закрепленные за полицией ст.ст. 12 и 13 ФЗ «О полиции» детализируют ее административно-правовой статус, наиболее точно определяют содержание деятельности. Обязанности в большей степени направлены на детализацию основных направлений деятельности полиции, выделение их основных составляющих. Права полиции предоставляются для того, чтобы исполнение обязанностей сотрудниками полиции стало возможным и в полной мере было основано на законе, как того требуют основные принципы деятельности полиции в Российской Федерации.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Маздогова З. З., Макоева Е. Р. Полиция в механизме современного государства // Образование и право. 2022. № 9. С. 30–33.
2. Полякова С.В. . Институт полиции в России: опыт истории и современность // Символ науки: международный научный журнал. 2016. № 1-3 (13). С. 166–169.
3. Шитова Т. В. История формирования полиции в Российской Федерации: краткий анализ // Эпоха науки. 2019. № 2. С. 45.
4. Моисеев И. А. Становление и развитие полиции России: основные этапы // Вестник Воронежского института МВД России. 2019. № 4. С. 105.

¹ Вопросы организации полиции : Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 250 (ред. от 30.09.2022). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Румянцев Н. В. Российская полиция: историко-правовой анализ // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 1. С. 126–129.
6. Герман Р. С. Развитие полиции в России: историко-правовая ретроспектива // Юристь–Правоведь. 2021. № 3. С. 142.
7. Нижник Н. С., Бялт В. С. Полиция России: основные этапы становления и развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2019. № 1. С. 132.
8. Шелудько В. О. Из истории полиции... // Россия и АТР. 2000. № 6. С. 63.
9. Пожарский Д. В. Российское государство и полиция в системе конституционных ценностей // Труды Академии управления МВД России. 2019. № 1 (49). С. 7–13.
10. Мирзаева Д. М., Мирзаев М. А. Место и роль полиции в системе правоохранительных органов Российской Федерации // Закон и право. 2022. № 2. С. 68–70.
11. Денисович В. В. К вопросу о месте полиции в современной системе правоохранительных органов Российской Федерации // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2019. № 4 (49). С. 21–25.
12. Пожарский Д. В. Юридические основы функционирования милиции и полиции Российской Федерации в фокусе конституционного развития // Российское государство и вызовы XXI века. Права и обязанности личности: в поисках гражданского согласия : сборник статей Международной конференции к 30-летию Конституции Российской Федерации и 40-летию кафедры государственно-правовых дисциплин. М. : Академия управления МВД России, 2023. С. 8–10.
13. Романов А. К. Полиция вместо милиции // ЭЖ-Юрист. 2010. № 35. С. 1–3.
14. Чувилев А. А. Правоохранительные органы: учебное пособие / под ред. А. А. Чувилев. М. : Норма-М, 2019. 256 с.
15. Куянова А. В. Юрицин А. Е. Полиция в РФ: понятие и правовое регулирование её деятельности // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2016. № 4 (49). С. 70–75.

REFERENCES

1. Mazdogova Z. Z., Makoeva E. R. Police in the mechanism of the modern state // Education and law. 2022. No. 9. P. 30–33. (In Russ.)
2. Polyakova S. V. Police Institute in Russia: historical experience and modernity // Symbol of Science: international scientific journal. 2016. No. 1-3 (13). P. 166–169. (In Russ.)
3. Shitova T. V. History of the formation of the police in the Russian Federation: a brief analysis // The Age of Science. 2019. No. 2. P. 45. (In Russ.)
4. Moiseev I. A. Formation and development of the Russian police: main stages // Bulletin of the Voronezh Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2019. No. 4. P. 105. (In Russ.)
5. Rumyantsev N. V. Russian police: historical and legal analysis // Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2012. No. 1. P. 126–129. (In Russ.)
6. German R. S. Development of the police in Russia: historical and legal retrospective // Lawyer-Pravoved. 2021. No. 3. P. 142. (In Russ.)
7. Nizhnik N. S., Byalt V. S. Police of Russia: main stages of formation and development // Bulletin of St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2019. No. 1. P. 132. (In Russ.)
8. Sheludko V. O. From the history of the police... // Russia and the Asia-Pacific region. 2000. No. 6. P. 63.
9. Pozharsky D. V. The Russian state and the police in the system of constitutional values // Proceedings of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2019. No. 1 (49). P. 7–13. (In Russ.)
10. Mirzaeva D. M., Mirzaev M. A. The place and role of the police in the system of law enforcement agencies of the Russian Federation // Law and Law. 2022. No. 2. P. 68–70. (In Russ.)
11. Denisovich V. V. On the question of the place of the police in the modern system of law enforcement agencies of the Russian Federation // Bulletin of the Ural Institute of Economics, Management and Law. 2019. No. 4 (49). P. 21–25. (In Russ.)
12. Pozharsky D. V. Legal foundations of the functioning of the militia and police of the Russian Federation in the focus of constitutional development // Russian state and challenges of the 21st century. Rights and responsibilities of the individual: in search of civil consent: a collection of articles of the International Conference for the 30th anniversary of the Constitution of the Russian Federation and the 40th anniversary of

the Department of State Legal Disciplines. M. : Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2023. P. 8–10. (In Russ.)

13. Romanov A. K. Police instead of police // EZh-Lawyer. 2010. No. 35. P. 1–3. (In Russ.)

14. Chuvilev A. A. Law enforcement agencies : textbook. M. : Norma-M, 2019. 256 p. (In Russ.)

15. Kuyanova A. V., Yuritsin A. E. Police in the Russian Federation: concept and legal regulation of its activities // Bulletin of Omsk University. Series: Law. 2016. No. 4 (49). P. 70–75. (In Russ.)

Статья поступила в редакцию 19.01.2024; одобрена после рецензирования 06.02.2024; принята к публикации 21.03.2024.

The article was submitted 19.01.2024; approved after reviewing 06.02.2024; accepted for publication 21.03.2024.