

## ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ В ОБЛАСТИ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПОЛИЦИИ

*Р.Ж. Келдибеков*

Раскрыт зарубежный опыт в области организации и функционирования полиции на примере развитых зарубежных стран – США, ФРГ, Франции, Италии, Бельгии.

*Ключевые слова:* полиция; полицейские аппараты; правоохранительные институты; правонарушения; законопорядок.

Полиция многих стран мира – один из старейших государственных институтов, значение которого всегда было и остается крайне важным как для общества в целом, так и для всех без исключения политических режимов. Взгляды на ее задачи и организацию во всем мире неодинаковы и определяются как национальными особенностями, так и конкретными проблемами, стоящими перед тем или иным государством. Несмотря на то, что зарубежные страны имеют иной уровень развития по сравнению с Кыргызской Республикой, все равно между ними существуют определенные схожие черты. Так, Кыргызстан, как и другие иностранные государства, вынужден решать большое количество схожих проблем по борьбе с криминальными проявлениями, используя при этом по существу идентичные формы и методы предупреждения, выявления, пресечения, раскрытия и расследования правонарушений. Нужно учитывать и то, что развитию правоохранительных институтов характерны универсальные тенденции, которые по своей природе во многом тождественны с тенденциями демократических развитых стран – США, Великобритании, ФРГ, Франции, Италии. С точки зрения необходимой в условиях построения правового государства реформации кыр-

гызстанских органов внутренних дел, исследование теории и практики полицейской деятельности весьма актуально, поскольку принципы ее складывались и развивались в обстановке политического и экономического плюрализма, особого внимания к обеспечению прав личности и применения консенсуса, как превалярующего метода решения социальных конфликтов, а система осуществления государственной власти столетиями отлаживалась таким образом, чтобы исключить возможность использования правоохранительных органов вне их прямого назначения. Хотя государственный механизм названных стран, включая и полицию, далек от идеала и несет на себе отпечаток противоречий, присущих развитию данного типа общества, однако в этих странах сделано больше, чем где-либо для претворения в жизнь идей правового государства, в том числе в сфере охраны общественного порядка.

Для большинства кыргызстанцев, например, современная милиция представляется как “силовой” компонент исполнительной власти, предназначенный для выполнения правоохранительных функций. Стереотипное восприятие милиции простыми гражданами Кыргызстана является следующим: милиция является самостоятельным го-

сударственным институтом, обладает особой компетенцией, властными полномочиями, распространяющимися на организационно не подчиненных ей субъектов, имеет характерную структуру и систему управления, использует специфические методы работы. И такая организация милицейской структуры не вызывает со стороны общественности особых возражений – видимо, так и должно быть, потому что так повелось еще с советских времен. В то же время показательно, что в основных законах Бельгии, Испании, Италии, Португалии, Румынии, Франции, Аргентины, Бразилии, Эквадора речь о полиции ведется в контексте ее подчиненности *судебной власти*. Законодательство перечисленных стран четко очерчивает круг лиц, выполняющих судебно-полицейские функции, и конкретизирует их компетенцию. Так, во Франции судебно-полицейскими полномочиями наделяются служащие полицейских формирований, которым в соответствии с законом присвоен титул “должностное лицо” или “агент судебной полиции”. В других странах – Бельгии, Испании, Италии – такими титулами являются “офицер”, “агент судебной полиции” и чины жандармерии.

Конституции и конституционные законы США, Великобритании и ряда других стран англосаксонской системы права вообще не содержат упоминания о полиции как об автономном звене исполнительной власти. Некоторые ученые объясняют это “нежеланием гипертрофировать роль полицейских формирований как некоего силового механизма” [1, с. 48], однако, как нам представляется, причины кроются в совершенно иных обстоятельствах. Во-первых, следует отметить, что федеральная Конституция США, так же как и многие конституции штатов, принималась в период, когда организованные полицейские силы, по сути, еще не сформировались. Те же органы охраны законности и правопорядка, которые уже были созданы к моменту образования США и принятию Конституции (департаменты шерифов и коронеров), получили законодательное закрепление лишь в конституциях штатов.

Например, в статье 9 Конституции штата Массачусетс, принятой Законодательным собранием штата в 1780 г. (на 7 лет раньше Конституции США), в главе о правах и обязанностях исполнительной ветви власти, говорится, что “все судьи, генеральный солиситор, коронеры, назначаются на должность губернатором по совету и с согласия Совета; и каждое из указанных назначений производится губернатором, по крайней мере, за семь дней до утверждения их Советом” [2, с. 63]. И далее в статье 2, в главе о недопущении совмещения

должностей, упоминается шериф, но только как должностное лицо, чья деятельность не может совмещаться ни с какими другими занятиями [2, с. 63].

Во-вторых, отсутствие четкого правового регулирования деятельности полиции США связано и с особенностями становления, развития американского федерализма. Как пишут российские исследователи-американисты С.В. Боботов и И.Ю. Жигачев: “... создатели Конституции проявили исключительно осторожный подход к прерогативам штатов и стремились оставить в руках штатных и местных властей как можно больше полномочий <...> поскольку любое предложение о создании центральной администрации, которая подобно наполеоновским преферентам доминировала бы над местным самоуправлением было бы тут же отвергнуто как абсолютно не практичное” [3, с. 69].

Необходимо отметить, что при всех специфических национальных особенностях, присущих полицейским органам зарубежных стран, они имеют немало и общих черт, что объясняется единым подходом к назначению данного института. В качестве наглядных примеров хотелось бы привести полицейские системы США и ФРГ.

В США существует почти 40 тысяч самостоятельных формирований на нескольких уровнях: федеральном, штатов, округов (графств) и местном. Нормативными регуляторами деятельности полиции являются федеральная Конституция, конституции штатов, решения Верховного суда США, окружное законодательство (в основном для управлений шерифов), городские хартии, полицейские ордонансы и другие ведомственные нормативные акты. Причем, если для конституций и штатов и федерации свойственны нормы обобщающего, бланкетного и отсылочного характера, то местное и внутреннее полицейское законодательство, напротив, характеризуется наличием очень подробной детализации деятельности полиции.

Как показывает практика, отсутствие единого министерства, регулирующего деятельность всей полицейской системы, компенсируется деловыми отношениями, которые сложились между полицейскими департаментами или Министерством юстиции и его подразделением – Федеральным бюро расследований (ФБР).

Отношения с ФБР у местных правоохранительных организаций особые. Они основываются на авторитете ФБР и признании его ведущей роли по отношению к другим полицейским структурам. Кроме этого, способствует такому положению ряд следующих объективных факторов:

- наличие у ФБР более широких юрисдикции и полномочий, чем у какой-либо другой поли-

цейской организации; исключительной компетенции в проведении расследований нарушений законодательства со стороны полиции\*;

- ФБР осуществляет профессиональную учебно-тренировочную подготовку кадров для высшего и среднего звена сотрудников местных и штатных полицейских управлений и т.д. Это дает возможность Министерству юстиции через свои департаменты (ФБР, Управление по наркотикам, Национальный институт правосудия, Служба маршалов, Бюро тюрем) оказывать достаточно сильное влияние на охрану правопорядка и защиту законности в стране.

В целом полицейские организации штатов и других административно-территориальных единиц США независимы одна от другой и от федеральной полиции. Основной их обязанностью является обеспечение исполнения региональных правовых норм, причем решения по вопросам организации и деятельности полиции в силу конституционных особенностей сложившихся традиций принимаются на каждом уровне. Это дает основание некоторым исследователям утверждать, что в США не существует полицейской системы как таковой. В частности известный специалист в области управления полицией Б. Смит писал: “Наши так называемые системы являются, по сути, собранием полицейских единиц с некоторым сходством компетенции, организации и юрисдикции, однако у них отсутствуют систематические связи друг с другом” [4, с. 23].

В Федеральной Республике Германия центральное правительство также разделяет ответственность за состояние законопорядка в стране с правительствами земель, которые, согласно Конституции 1949 г., имеют собственные полицейские формирования. Важнейшими звеньями федеральной полиции является Федеральная пограничная полиция (ФПС) и Федеральное ведомство криминальной полиции (БКА).

К полицейским органам земель ФРГ относятся полиция охраны общественного порядка; криминальная полиция; специальные службы, такие, как водная полиция и полиция оперативного вмешательства.

В функции охраны общественного порядка входит предотвращение и пресечение правонарушений, выдача разрешений на право занимать-

ся отдельными видами деятельности, дорожный надзор и другие. Криминальная полиция осуществляет оперативно-розыскную деятельность и следственные мероприятия в области борьбы с тяжкими видами преступлений: убийствами, изнасилованиями, грабежами, незаконным оборотом наркотиков, кражами в крупных размерах, организованной преступностью.

Несмотря на то, что согласно Основному закону ФРГ полицейская деятельность входит в компетенцию земель, она занимает далеко не последнее место и в работе коммунальных органов. На практике именно последние применяют запретительные и разрешительные меры, относящиеся к митингам и демонстрациям и т.д.

Для моделей функционирования полиции за рубежом характерна, с одной стороны, обособленность специализированных субъектов полицейской деятельности, а с другой – определенное “перечисление” их компетенции. Например, в Италии существуют Корпус государственной полиции, действующий в составе МВД; Корпус карабинеров, находящийся в ведении министерства обороны и внутренних дел. Функции и полномочия полиции и карабинеров по существу одни и те же, а кроме того распространяются на область специализации Финансовой гвардии и Лесной стражи. Последние, в свою очередь, нередко участвуют (по поручению судебных властей) в борьбе с преступлениями, не затрагивающими интересы их ведомств – все это приводит к дублированию в работе, противоречиям, переложению ответственности. Схожая ситуация, но, конечно, в меньших масштабах наблюдается во Франции, Испании, Бельгии, Голландии и ряде других стран. Возможно, именно по этой причине деятельность полицейских аппаратов в современных демократических странах, вернее, ее результаты, на современном этапе выглядят не столь впечатляюще, о чем свидетельствует, к примеру, довольно низкая раскрываемость преступлений.

Так, анализ официальных данных, обнародованных правоохранительными ведомствами западных стран, свидетельствует, что средний уровень раскрываемости зарегистрированных преступлений в последние годы составил: в Австрии – 45%, Бельгии – 20%, Великобритании – 30%, Германии – 50%, Италии – 17%, Канаде – 47%, Нидерландах – 20%, Норвегии – 20%, США – 22%, Финляндии – 75%, Франции – 40%, Швеции – 40%. Несколько выше (10–15%), как правило, раскрываемость таких тяжких преступлений, как умышленное убийство и изнасилование [5, с. 4].

По-прежнему остается высоким и уровень преступности в зарубежных странах. К примеру,

\* Американскими специалистами задачи ФБР подразделяются на пять функциональных областей – уголовное правоприменение, контрразведка, следствие и оперативная поддержка правоохранительных служб, контрольная и административная.

только в США каждые две секунды совершается тяжкое преступление, число убийств на 100 тыс. жителей составляет 4–5; изнасилований – 7, а грабежей – в 10 раз больше, чем в Западной Европе, что принято наряду с Заиром, Ираком и Ираном относить к разряду “наиболее опасных” [6, с. 51]. Однако нации, сделавшие выбор в пользу демократии, признают такое положение вполне приемлемым, о чем свидетельствует высокий социальный рейтинг полиции.

Опрос более 20 тыс. граждан 12 государств Европейского Сообщества, а также Австрии, Швеции, Норвегии и Финляндии показал, что первое место в шкале доверия граждан занимает полиция (70 %), вооруженные силы (58 %), система образования (56 %), церковь (54 %), телевидение и радио (53 %), система национального страхования (49 %), местная власть (47 %), парламент (43 %), пресса (38 %), международные компании (37 %), профсоюзы (36 %) и индустрия рекламы (34 %) [1, с. 29–30]. Мы полагаем, что в основе полученных результатов – укоренившаяся в общественном сознании приверженность к демократическим ценностям, доверие к государству и его институтам, убежденность в том, что полиция нацелена на достижение максимума в реализации функциональных целей и задач.

Бесспорно, социальный рейтинг полиции служит наиболее объективным критерием определения эффективности ее деятельности и должен приниматься во внимание при выборе страны, опыт которой может представлять интерес для совершенствования организационно-правовых основ деятельности ОВД Кыргызской Республики. Конечно, в последнее десятилетие в нашей республике было проведено немало реформ, направленных на преобразование структуры отечественного МВД, однако коренных изменений в деятельности правоохранительной системы так и не произошло. Сегодня стало очевидным, что деятельность ОВД требует самого пристального внимания со стороны государственной власти и управления. Изучение проблемы определения задач кыргызской милиции неизбежно порождает два вопроса. Во-первых,

способно ли центральное руководство в должной мере всесторонне учитывать интересы конкретных регионов при выработке стратегии деятельности милиции? И, во-вторых, могут ли быть учтены местными властями общенациональные интересы в деле борьбы с правонарушениями?

На оба эти вопроса, пожалуй, нельзя ответить однозначно. Весь спектр проблем, возникающих в данной сфере, возможно учитывать лишь на всех уровнях управления. При этом особое внимание следует, на наш взгляд, обратить на следующее существенное обстоятельство. Опыт государственного строительства и развития многих стран мира убедительно свидетельствует о том, что наличие нескольких полицейских формирований, непосредственно подчиненных властным структурам различных уровней, рассматривается там как одна из важнейших гарантий демократии.

#### Литература

1. *Ветютнев Ю.Ю., Денисов С.А.* Административизация правовой системы. Влияние обособленных управленческих групп на правовую систему общества / Ю.Ю. Ветютнев, С.А. Денисов. Екатеринбург: Изд-во ЕГУ, 2005.
2. Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты / пер. с англ.; сост. В.И. Лафитский; под общ. ред. и вступит. ст. О.А. Жидкова. М.: Прогресс, 1993.
3. *Боботов С.В., Жигачев И.Ю.* Введение в правовую систему США / В. Боботов, И.Ю. Жигачев; М.: Норма, 1997.
4. *Смит Б.* Полицейская система в Соединенных Штатах: учебник / Б. Смит; пер. с англ. В.С. Зиновьева; под общ. ред. С.К. Копылова. СПб.: Нева, 2009.
5. *Адилов А.Н.* Теоретические и практические аспекты организации муниципальной милиции в Кыргызской Республике: спецкурс лекций / А.Н. Адилов. Бишкек: Изд-во Академии МВД КР, 2006.
6. *Фридмэн Л.* Введение в американское право / Л. Фридмэн. М.: Прогресс, 1992.