

На правах рукописи

ВАЖЕНИНА ИРИНА ВИКТОРОВНА

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ ВЕЛИКОБРИТАНИИ**

Специальность 12.00.01 – теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2019

Работа выполнена в Федеральном государственном казенном образовательном учреждении высшего образования «Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Борисов Александр Владимирович

Официальные оппоненты: **Клименко Алексей Иванович** –
доктор юридических наук, доцент,
ФГКОУ ВО «Московский университет
МВД России имени В. Я. Кикотя»,
начальник кафедры теории государства и права

Яковлев Константин Леонидович –
доктор юридических наук, доцент,
ФГКОУ ВО «Университет прокуратуры
Российской Федерации»,
профессор кафедры государственного
строительства и права

Ведущая организация: **ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский
университет МВД России»**

Защита диссертации состоится «26» декабря 2019 года в 14:00 часов на заседании диссертационного совета Д 203.002.06, созданного на базе ФГКОУ ВО «Академия управления МВД России», по адресу: 125171, Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8, ауд. 404–406.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на официальном сайте Академии управления МВД России, <https://a.mvd.rf>.

Автореферат разослан «__» октября 2019 г.

Ученый секретарь диссертационного совета
кандидат юридических наук

Е. С. Хозикова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Модернизация современной государственно-правовой системы России обуславливает необходимость изучения и использования опыта других государств. В условиях глобализации обогащение опытом осуществления органами государственной власти зарубежных стран правоохранительной функции во многом определяет возможности развития и эффективность функционирования отечественной полицейской системы. Кроме того, понимание и учет специфики места и роли полиции в государственном механизме, основывающиеся на анализе исторически сложившихся подходов к определению форм, задач, основных функций, является необходимым условием плодотворного международного сотрудничества в сфере осуществления государствами правоохранительной функции.

Исследование истории развития полицейской функции государства, политико-правовой мысли, освещающей содержание этой функции, расширяет теоретические представления о возможности эффективной организации механизма государства, целью которого является, прежде всего, защита прав и интересов личности, завоевание доверия граждан.

Историко-правовое исследование полиции зарубежных стран, как части государственного механизма, приобретает особое значение при совершенствовании организационно-правовых основ функционирования полиции России и создании оптимального механизма взаимодействия органов государственной власти с институтами гражданского общества, муниципалитетами, а также формировании положительного образа российского полицейского. Выступая на расширенном заседании коллегии МВД России 28 февраля 2019 г., Президент Российской Федерации В. В. Путин заявил, что доверие граждан к работе полиции – «самый главный критерий, самая важная оценка» деятельности правоохранительных органов.

Несмотря на различия в организации и функционировании государственного механизма Великобритании и России в целом и полиции в частности, современные социальные, демографические, экономические,

технологические процессы ставят перед органами государственной власти, осуществляющими управление и охрану правопорядка, аналогичные или близкие по содержанию задачи.

Научные работы, посвященные истории полиции Великобритании, опубликованные в советский период, были ориентированы на раскрытие ее классовой карательной сущности. На современном этапе, в рамках исследования функционирования государственного аппарата, активизировалось изучение полиции Великобритании и других зарубежных стран российскими исследователями. Тем не менее, данный аспект в отечественной историко-правовой науке исследован фрагментарно, в связи с чем решение задачи по изучению истории английской полиции в период с XI до начала XXI вв., как ключевого института государства, и выявлению положительного опыта в данной сфере является актуальным.

Степень научной разработанности темы исследования.

В историографии рассматриваемой темы можно выделить исследования представителей отечественной юридической и исторической науки и труды зарубежных ученых.

Одним из первых теоретических, историко-правовых исследований, в котором рассматривались вопросы организации, правового регулирования деятельности учреждений, исполнявших полицейские функции, был труд английского юриста У. Блэкстона «Комментарии к законам Англии» 1765–1769 гг. (Его активно использовала императрица Екатерина II при подготовке проведенных ею реформ государственного управления, полиции).

Российское общество получало представление о Великобритании и развитии ее правоохранных институтов из переведенных на русский язык публикаций зарубежных авторов. Более близко ознакомиться с английскими законами, системой обеспечения правопорядка российские исследователи смогли с изданием с 1802 г. журнала «Вестник Европы» под редакцией Н. М. Карамзина, который освещал историю и социально-политическую жизнь зарубежных стран. Долгое время (с 1860 по 1892 гг.) журнал «Юридический вестник» публиковал англоведческие материалы известных ученых В. Ф. Дерюжинского, М. М. Ковалевского, С. Ф. Фортунатова и других. В

«Журнале министерства юстиции» публиковались работы С. К. Гогеля, П. И. Люблинского, Е. Н. Тарновского, А. Л. Щеглова и других ученых, посвященные динамике преступности в Англии, борьбе с ней, профилактике правонарушений.

После проведения прогрессивных реформ 60–70-х гг. XIX в. в России были сняты многие цензурные ограничения, что привело к росту числа переводных трудов по проблемам истории, социально-экономической, политической жизни Великобритании. Работы британских авторов: Дж. А. Гобсона, Дж. Р. Грина, Дж. Ст. Милля, А. В. Дайси, С. Лоу, П. Эшли, У. Дж. Эшли и др., переведенные на русский язык, анализируют механизм функционирования Британского государства, затрагивая и вопросы правоохранительной деятельности. Существенное внимание развитию государственных учреждений, правоохранительной системы, в частности полиции, уделяется в работах российских ученых: И. Е. Андреевского, Н. Х. Бунге, Н. Гартунга, В. М. Гессена, А. Д. Градовского, В. Ф. Дерюжинского, М. М. Ковалевского, Д. М. Петрушевского, М. А. Филиппова, И. И. Янжула.

В советской историко-правовой науке главное внимание уделялось выявлению классовой сущности, эксплуататорскому характеру буржуазного государства и его институтов, в частности полиции. С этих позиций рассмотрена организация и деятельность полиции Великобритании в диссертациях Н. А. Костричиной «Ликвидация буржуазной законности в практике применения Habeas Corpus Act 1679 г. в современной империалистической Англии» (1954), Л. М. Дегтерева «Полиция, ее происхождение, сущность и роль в современных империалистических государствах» (1971).

В 70–80-х гг. XX в. проблема преступности и борьбы с ней в зарубежных странах, в том числе деятельность полиции, стали относительно активно разрабатываться в научных, учебных учреждениях системы Министерства внутренних дел СССР. В Академии МВД СССР (ныне Академия управления МВД России) была создана кафедра «Организация и деятельность ОВД зарубежных стран». На этой кафедре профессором Б. С. Крыловым в 1974 г.

подготовлена монография «Полиция Великобритании: основные черты организации и деятельности». В ней раскрываются принципы деятельности и затрагиваются вопросы истории полиции Великобритании. Вслед за английскими историками Б. С. Крылов выделяет два периода в истории полиции Англии и Уэльса, отмечая начало первого – со времен Нормандского завоевания; второго – с принятия в 1829 г. закона о создании в Лондоне столичной полиции.

Существенный вклад в изучение деятельности полиции Великобритании и ее истории внесли работы Д. Бишопа, Б. Годфри, С. Девиса, П. Джойса, П. Кинга, П. Лоуренса, Д. Мортонна, Э. Поррита, Ф. Роулингса, А. Сандерса, Ф. Сандерса, Р. Сторча, Д. Хэй, К. Эмсли, Б. Эштона и других зарубежных исследователей.

В конце XX в. – начале XXI в. произошла активизация изучения истории полиции зарубежных стран российскими исследователями. Вопросы истории полиции Великобритании и законодательства, регламентирующего ее деятельность, затронуты в диссертационных исследованиях А. А. Бельцера «Местное управление в Англии при Тюдорах» (2001), Ю. И. Кацуба «Система обеспечения внутренней безопасности Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии» (2012), В. В. Лучниковой «Развитие английской правовой системы в конце XVII – начале XVIII вв. (на примере развития общего и статутного права)» (1983).

Теоретические аспекты деятельности полицейского аппарата рассмотрены в работах И. А. Горшeneвой «Полиция в механизме современного государства (теоретико-правовые аспекты)» (2002), А. В. Горожанина «Полицистика и идея государственности в истории правовых учений» (2000), А. И. Клименко «Функционально-структурные характеристики правовой идеологии» (2016), А. М. Кононова «Теоретические основы организации муниципальных органов охраны общественного порядка в Российской Федерации» (2000), Д. В. Пожарского «Охранительная функция государства (теоретико-методологические проблемы)» (2015).

Вопросы местного самоуправления Великобритании, традиционно исторически связанного с деятельностью полиции, отражены в

диссертационных исследованиях Е. С. Горбатьюка «Местное самоуправление в Великобритании и России XIX в.: сравнительный анализ политико-теоретических моделей» (2004), Д. О. Ежевского «Местное самоуправление в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии» (2005).

Поиск путей повышения эффективности полицейских систем, отвечающих современным запросам общества, обусловил рост числа исследований, в которых анализируется правоохранительная, охранительная или полицейская функция государства и проводится сравнительный анализ полицейской деятельности зарубежных государств. К ним можно отнести исследования: И. А. Андреевой «Реформы органов полиции в государствах Европы (конец XX – начало XXI вв.)» (2013), В. В. Бобырева «Организационно-правовые основы кадрового обеспечения деятельности полиции государств Западной Европы» (2002), А. В. Быкова «Теоретические и прикладные проблемы функционирования национальных полицейских систем» (2008), А. В. Быкова, Т. В. Кикоть-Глуходедовой «Полицейская система современного демократического государства: монография» (2010), Д. В. Васильева «Теоретико-методологические основы концепций организации полицейской деятельности» (2005), А. В. Губанова «Основы организации и функционирования полиции зарубежных государств и использование их опыта для совершенствования деятельности органов внутренних дел России» (1997), О. Б. Мороза «Организационно-правовые основы деятельности полиции государств Западной Европы» (2004), С. Г. Чаадаева «Контроль над преступностью в государствах англо-саксонской системы права» (1992), М. В. Щелкуновой «Организационно-правовые основы службы женщин в полициях зарубежных стран» (1999), К. Л. Яковлева, Е. И. Яковлевой, О. Н. Яковлевой «Государственно-правовые основы организации правоохранительных органов зарубежных стран» (2011).

Эти работы создали основу для развития и углубления ретроспективных исследований полиции зарубежных стран. Они осуществляют компаративистское изучение полицейских учреждений европейских государств. Признавая существенный вклад ученых в исследование вопросов, связанных с темой диссертационного исследования, анализ научных работ

позволяет прийти к выводу о том, что специальных историко-правовых исследований, посвященных развитию полицейской системы Великобритании, нет. Таким образом, степень разработанности темы исследования представляется недостаточной, а ее комплексное историко-правовое изучение, заполняющее пробел в отечественной историко-правовой науке, актуальным.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывавшиеся в процессе становления и развития полиции Великобритании в XI – начале XXI вв.

Предметом исследования выступают политико-правовые и организационно-правовые основы функционирования полиции Великобритании в механизме государства, в процессе их возникновения и развития в определенных конкретно-исторических условиях.

Хронологические рамки исследования охватывают период с XI в., со времен Нормандского завоевания, когда в Англии вводились элементы контроля государства над охраной правопорядка, и до начала XXI в., до реформы правоохранительной системы Великобритании, включающей в себя реорганизацию полиции, начавшуюся в 80-е гг. XX в. и продолжающуюся в настоящее время. Охват значительного периода истории государства Великобритании позволяет систематизировать и рассмотреть в хронологической последовательности все факты, отражающие эволюцию его полицейских функций.

Цель диссертационного исследования – выявление и обоснование основных закономерностей становления и развития полиции Великобритании, как одного из наиболее значимых институтов механизма государства, и определение возможности использования ее опыта для совершенствования системы органов внутренних дел Российской Федерации.

Для достижения указанной цели **необходимо решить ряд исследовательских задач**, а именно:

1) предложить и обосновать периодизацию истории полиции Великобритании, позволяющую раскрыть особенности ее становления и функционирования на каждом историческом этапе;

2) определить влияние английской политико-правовой мысли в XVII – XIX вв. на становление полицейской функции государства и формирование регулярной полиции;

3) выявить специфику правового регулирования, определившую особенности полиции Великобритании в эволюционном развитии;

4) дополнить характеристику модели сил обеспечения правопорядка Великобритании сведениями о разграничении полномочий центральных и местных органов власти в управлении полицией, с учетом места и роли полиции в системе институтов публичной власти;

5) выявить и охарактеризовать основные элементы полицейской функции государства Великобритании, в том числе особенности расследования преступлений с целью дополнения системы научных знаний в данной сфере;

6) выявить и обобщить опыт полиции Великобритании по взаимодействию с гражданским обществом и формированию положительного образа полицейского, оценить возможность его применения в полиции Российской Федерации.

Методологическую основу диссертационного исследования составляют методы: материалистической диалектики (раскрывает единство объекта исследования во всем его многообразии проявления), сравнительно-правовой (при изучении процессов развития права), сравнительно-исторический (при изучении становления и развития органов правопорядка Великобритании), формально-юридический (для исследования нормативных правовых актов); историко-правовые методы: историко-правовой анализ, позволяющий выявить особенности становления полицейской функции государства; хронологический метод, заключающийся в четком и последовательном изложении исторических событий. В работе применяются методы анализа и синтеза, используется системный подход, который предполагает выявление и установление внутренней логики связи элементов, отношений между ними и осуществляемых ими функций.

Научная новизна диссертации заключается в том, что в ней проводится целостное историко-правовое исследование, включающее в себя теоретико-

правовой анализ создания и развития полиции Великобритании, как института государства, с XI в. по настоящее время.

На основании достижений современной отечественной и зарубежной исторической, историко-правовой науки и на материалах диссертационного исследования определяется периодизация истории полиции Великобритании.

Впервые в отечественной историко-правовой науке анализируется институт судебного сыска в Лондоне в XVIII – начале XIX вв.

В научный оборот введен ряд источников, ранее не переведенных на русский язык, а также документы фондов Архива внешней политики Российской империи (далее – АВПРИ), позволяющие интегрировать новый материал в отечественную юридическую науку.

Основные положения, выносимые на защиту.

1. Предложена авторская периодизация истории полиции Великобритании, позволяющая раскрыть ее особенности, в основу которой положены организационно-правовые изменения, отраженные в законодательных актах различного уровня, связанные с появлением новых институтов, реализовывавших полицейскую функцию. Первый этап (XI – начало XIX вв.), состоящий из четырех периодов, характеризуется учреждением должностей шерифа и констебля, осуществлявших контроль за охраной правопорядка в общине на безвозмездной основе; формированием институтов, осуществлявших полицейскую функцию; обеспечением охраны правопорядка сторожами, финансируемыми местным населением; созданием частной охраны, частных детективов и судебных сыщиков, первых полицейских отделений. Второй этап (начало XIX в. – по настоящее время), состоящий из трех периодов, характеризуется становлением регулярной британской полиции; развитием и реорганизацией системы органов полиции Великобритании.

2. Английская политико-правовая мысль XVII–XIX вв. о свободе, общественной безопасности, благосостоянии и правопорядке оказала значительное влияние на убежденность общества в том, что централизованная полицейская система, создаваемая и контролируемая правительством, приведет к злоупотреблениям, в частности ущемлению прав и свобод английского

народа, что явилось главной причиной противодействия части общества формированию регулярной полиции и во многом повлияло на дальнейшее становление и развитие полицейской функции государства.

3. Англо-саксонская правовая система определила ряд особенностей правового регулирования функционирования полиции Великобритании: сочетание многоуровневого законодательного регулирования и судебных прецедентов; действие одновременно нескольких законов о полиции, регламентирующих аналогичные правоотношения; отсутствие единого документа, устанавливающего общие процедурные рамки реализации возможностей полиции; неформализованная часть начального этапа расследования; отсутствие процессуального контроля (суда, прокурора) за принятием решений по заявлениям о происшествиях, что свидетельствует о презумпции доверия к полиции государства и гражданского общества.

4. Особенности развития английской полиции привели к созданию ее интегрированной модели, сочетающей в себе централизацию и децентрализацию, при которой территориальные полицейские формирования обладают высокой степенью самостоятельности, центральные органы полицейского управления определяют общие направления деятельности и порядка организации полицейских учреждений, назначение их руководителей и частичное финансирование.

5. Существующее в Великобритании с XIX в. по настоящее время досудебное расследование как элемент полицейской функции государства характеризуется следующими особенностями, обеспечивающими его оперативность и эффективность: сбор полицией материалов по факту совершенного преступления законодательством не регламентируется, доказательства предоставляются сторонами процесса непосредственно в суд; решение о начале производства по делу, об отказе в возбуждении уголовного дела не оформляется официальным актом; специальные документы о принятии дела к своему производству, о предъявлении обвинения не составляются.

6. После создания в 1829 г. регулярной полиции государство принимает ряд мер правового и организационного характера для повышения престижа полицейской службы, обращая внимание на взаимодействие с населением и

институтами гражданского общества. В формировании положительного образа британского полицейского участвует пресса и английская литература, что позволило в условиях социально-политических трансформаций английского общества и государства изменить отношение подданных Великобритании к полиции от негативного до уважительного.

7. Концепция «community policing» определяет суть взаимодействия государства и гражданского общества в области обеспечения охраны правопорядка, а истоки такого подхода прослеживаются в Англии еще в XI в., когда бремя по предотвращению правонарушений и инициирование привлечения к ответственности правонарушителей государство возложило на местное сообщество; установленный Винчестерским статутом 1285 г. порядок, по которому исполнение полицейской функции возлагалось на подданных и органы местного самоуправления, просуществовал до начала XIX в.; создание в 1782 г. Министерства внутренних дел не лишило муниципалитеты приоритета в руководстве полицейскими формированиями. Роль гражданского общества в охране общественного порядка возрастала по мере формирования и развития правового государства.

Теоретическое и практическое значение диссертации заключается в том, что ее результаты представляются перспективными для использования в научно-исследовательской работе в качестве теоретической основы и концептуальных идей для последующих исследований в рамках теории и истории права и государства. Выводы и рекомендации исследования могут иметь практическую значимость в реализации правовой и социальной политики государства, в правотворческой и правоприменительной практике, при решении организационных проблем функционирования МВД России, при взаимодействии по каналам Интерпола с правоохранительными органами Великобритании в решении вопросов борьбы с преступностью, а также учебном процессе вузов системы МВД России и других правоохранительных органов по курсам «История политических и правовых учений», «История государства и права зарубежных стран», специализированных учреждений среднего образования при изучении курса «Право».

Достоверность и апробация результатов исследования.

Достоверность излагаемой автором информации, обоснованность выводов исследования обеспечиваются тщательной проработкой широкого круга источников, регламентирующих осуществление полицейской функции государства, законов, материалов судебной практики, отчетов, докладов, записок, документов Парламента, Правительства и иных государственных органов Великобритании, материалов периодической печати; научных трудов английских правоведов, российских юристов и историков.

Для получения обоснованных научных выводов и предложений сбор эмпирических данных осуществлялся на основе изучения законодательных актов Великобритании, документов фондов Архива внешней политики Российской империи, фондов Национального архива правительства Великобритании (<http://www.nationalarchives.gov.uk>). В Великобритании большинство законодательных актов, изданных с 1267 г. по настоящее время, опубликованы на официальном сайте Национального архива правительства Великобритании в разделе законодательство (<http://www.legislation.gov.uk>). Практически все источники доступны только на английском языке, работа с которыми осуществлялась на основе сложившихся среди исследователей переводческих традиций.

Работа подготовлена и обсуждена на кафедре государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России. Основные положения диссертационного исследования полностью отражены в 14 научных статьях, 5 из которых – в изданиях, включенных в Перечень российских рецензируемых научных журналов, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата юридических наук, общим объемом 5,93 п. л.

Основные результаты и выводы исследования излагались автором в докладах на международной научно-практической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» (29 апреля 2016 г., Санкт-Петербургский университет МВД России), на I международной научно-практической конференции «Наука и образование: векторы развития в современном мире» (17 ноября 2016 г., Московский институт государственного управления и

права), на III международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы международного сотрудничества органов внутренних дел в борьбе с преступностью» (24 ноября 2017 г., Академия управления МВД России), на VII международном конгрессе сравнительного правоведения «Национальное и универсальное в праве: от традиций к постмодернизму» (1–2 декабря 2017 г., Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ), на юбилейной международной научной конференции, посвященной 300-летию российской полиции «Российская полиция: три века служения Отечеству» (23–25 апреля 2018 г., Санкт-Петербургский университет МВД России), на международном форуме «Летняя школа молодых ученых – 2018» (28–31 мая 2018 г., Академия управления МВД России), на всероссийских научно-практических конференциях: «Государство и право в период вооруженных конфликтов и мирное время» (21 апреля 2015 г., Академия Генеральной прокуратуры РФ, в настоящее время Университет прокуратуры РФ), «Проблемы обеспечения прав и свобод человека и гражданина: теория и практика, история и современность, проблемы и перспективы» (23 марта 2017 г., Академия управления МВД России), «Российское государство и право: история, современность и перспективы» (18 апреля 2017 г., Академия управления МВД России) и ряде других научно-представительских мероприятий.

Положения диссертационного исследования внедрены в образовательную деятельность и используются в учебном процессе ФГКОУ ВО «Московская академия Следственного комитета Российской Федерации», ФГКОУ ВО «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации» (в настоящее время ФГКОУ ВО «Университет прокуратуры Российской Федерации»), ГКОУ КШИ № 1 «Первый Московский кадетский корпус», внедрены в практическую деятельность Следственного управления УМВД России по Курганской области, Центра профессиональной подготовки ГИБДД ГУ МВД России по Московской области и Национального центрального бюро Интерпола МВД России.

Структура и объем работы обусловлены ее целью и задачами. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих семь параграфов, заключения, списка литературы и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность избранной темы диссертационного исследования, определяются объект и предмет, цели, задачи исследования и научная новизна, методологические и теоретические основы, хронологические рамки, теоретическая и практическая значимость исследования, в работе даются историографический обзор и анализ источников диссертации и формулируются теоретические положения, выносимые на защиту, указываются сведения об апробации результатов проведенного исследования и структуре диссертации.

В первой главе «Историко-правовая характеристика становления полиции Великобритании», состоящей из четырех параграфов, рассматриваются правовые основы формирования институтов, выполнявших полицейскую функцию. Выделяются основные этапы становления и развития полиции Великобритании, дается авторская периодизация истории полиции, позволяющая раскрыть особенности становления института полиции, взаимодействия с гражданским обществом на каждом историческом этапе.

В параграфе 1.1. «Влияние английской политико-правовой мысли XVII–XIX вв. на становление полицейской функции государства» исследуются теоретические воззрения английских мыслителей, правоведов и юристов Великобритании, при рассмотрении ими вопросов развития права, целей и функций государства. Отмечается, что традиционно на первое место они ставили свободу и права личности, что в дальнейшем значительно повлияло на формирование регулярной полиции.

Длительная борьба англичан за свою свободу и права, отстаивание интересов личности реализовалась в нормативно-правовых документах, что реально обеспечило правовые гарантии для английских подданных от произвола и злоупотреблений власти. Рассматривается эволюция становления полицейской функции в Великобритании, которая непосредственно связана с эволюцией государства.

Полицейская функция в Англии, как одна из наиболее постоянных, начиная с древнейших форм общинного самоуправления, находилась в

процессе длительного непрерывного исторического развития. С учетом принципа разделения властей, традиционных ценностей, она производна от управленческой и судебной функций, но, тем не менее, отличается самостоятельностью, индивидуальностью, однородностью и стабильностью. Специфичность развития правоохранительной функции государственных органов Великобритании, в отличие от других стран Европы, в том, что этот процесс происходил в непосредственном взаимодействии с местным населением. Понимание того, что полицейская система будет подвержена централизованному контролю правительства, что неизбежно приведет к злоупотреблениям, а именно, неоправданному вмешательству в права и свободы английского народа, определяло противодействие формированию полицейских подразделений, в связи с чем длительное время в Великобритании не было создано регулярной полиции.

В параграфе 1.2. «Институты, осуществлявшие полицейскую функцию в XI – начале XIX вв.» определяются особенности исторического развития правовой системы Великобритании, органов государственной власти и местного самоуправления. Рассматриваются процессы и условия возникновения и развития институтов, выполнявших полицейскую функцию, в их исторических связях и логических отношениях. Автор подчеркивает, что, несмотря на отсутствие на протяжении веков в Великобритании понятия «полицейские силы» и реализацию полицейской функции, включающей в себя охрану правопорядка и обеспечение общественной безопасности непосредственно институтами гражданского общества, контроль за обеспечением охраны порядка со стороны государства всегда присутствовал.

В соответствии с сущностными характеристиками организационно-правового оформления полицейской функции автор солидарно с профессором Б. С. Крыловым выделяет два главных этапа ее эволюции в Англии. В то же время отмечает, что такое деление не полностью отражает процесс становления полиции Великобритании. Предлагается авторская периодизация истории полиции Великобритании, позволяющая раскрыть особенности ее организации, в основу которой положены организационно-правовые изменения, отраженные в законодательных актах различного уровня, связанные с появлением новых

институтов, выполнявших полицейскую функцию. Первый этап (XI – начало XIX вв.), состоящий из четырех периодов, характеризуется становлением полицейской функции, отсутствием специальных органов, реализующих только полицейскую деятельность.

1 период (1066 – 1361 гг.) – учреждение должностей шерифа и констебля, осуществляющих контроль за охраной правопорядка в общине. Основой системы обеспечения порядка были личный контакт управляющего и управляемых, участие богатых и влиятельных людей в организации охраны правопорядка, коллективное согласие элитарных групп по различным вопросам, коллективное принуждение и мобилизация ресурсов общества, которое брало на себя выполнение функций по охране порядка. Важную роль сыграл Винчестерский статут 1285 г., который предусматривал назначение констеблей и обязал все города установить наблюдение, чтобы охранять входы в город и арестовывать подозрительных незнакомых людей. В 1195 г. Ричардом I были назначены чиновники, названные «Хранители мира», для сохранения порядка в беспокойных районах, а в 1327 г. хранители мира были уже назначены в каждом графстве, чтобы помочь охранять закон и порядок.

Согласно Вестминстерскому статуту 1361 г. в каждом графстве были назначены «мировые судьи» (к административным обязанностям «Хранителей мира» присоединилось право суда по всем раскрываемым ими полицейским проступкам). Именно с этого времени начинается 2 период (1361 – 1663 гг.) – формирование судебных учреждений, осуществлявших полицейскую функцию. Руководство и контроль за обеспечением порядка уже с XIV в. сосредоточились в руках «мировой юстиции» в лице местных судей-дворян, которые с XVI в. стали именоваться «магистраты». Именно они несли ответственность за осуществление в местном масштабе поддержания правопорядка. Судьи назначались монархом и были обязаны ему своей верностью.

3 период (1663 – 1740 гг.) – обеспечение охраны правопорядка с помощью оплачиваемых сторожей и констеблей. В 1663 г. в Лондоне впервые ввели оплачиваемую должность сторожа для охраны улиц в ночное время. До конца XVIII в. констебли и сторожа оставались единственными силами полиции в городе. Их неспособность поддерживать надлежащий уровень

правопорядка в стране, особенно в Лондоне, привела к необходимости эффективных реформ. Несмотря на то, что старая полицейская система была не в состоянии справиться с преступностью того времени и решить проблемы правопорядка в английских городах, существовала значительная степень нежелания коренным образом ее реформировать. Автор отмечает, что одним из следствий малочисленности, слабости полиции было использование частных детективов. Роль частных детективов, или так называемых «охотников на воров» (thief-takers), состояла в том, чтобы обеспечить возвращение похищенного товара и/или привлечь преступников к ответственности. Их услуги оплачивались обычно жертвой преступления (реже правительством – по делам о тяжких преступлениях).

4 период (1740 – 1829 гг.) – формирование частной охраны, частных детективов и судебных сыщиков, создание первых полицейских отделений. В этот период система охраны правопорядка была дополнена служащими магистратов, которые финансировались за счет государственных средств. Автор отмечает историческую роль института судебных сыщиков, получивших название бегуны Боу-стрит (по названию улицы, где находился суд магистрата, которому они подчинялись). По их образцу правительство создало еще семь аналогичных полицейских отделений. 27 марта 1782 г. создано Министерство внутренних дел, в функции которого полиция была включена только в 1829 г.

В параграфе 1.3. «Создание и реформирование регулярной полиции в XIX – начале XXI вв.» автор называет несколько причин проведения крупнейшей реформы Р. Пилем. Частная охрана не способна была решить важнейшие проблемы, такие как рост преступности, демонстрации и стачки, бунты, негативные процессы, вызванные урбанизацией, а также панические представления о моральном разложении и деградации основной массы населения. Возрастали опасения угрозы сложившемуся правопорядку и стабильности политической системы: Бунт лорда Гордона в 1780 г. стал первым тревожным сигналом, а Великая французская революция – мощным катализатором этих опасений. После 1815 г. тревожность продолжала усиливаться «радикализацией плебса», возникновением и развитием чартистского движения.

Главной опасностью правительство считало формирующийся многочисленный рабочий класс, отождествляемый с французскими санкюлотами.

Кроме того, целью Р. Пиза было создание единой силы для поддержания порядка, не прибегая к помощи армии, которая находилась бы под контролем правительства и не зависела от богатства приходов. Не последнее место занимало стремление к порядку и соблюдению санитарных норм на улицах городов начала XIX в. Новая централизованная полиция позволяла провести такую политику в масштабах всего мегаполиса.

Второй этап (начало XIX в. – по настоящее время), состоящий из трех периодов, характеризуется формированием профессиональной полицейской организации Великобритании на основе публично-властного и возмездного характера деятельности.

5 период (1829 г. – начало XX в.) – становление регулярной британской полиции. Основной причиной принятия предложений Р. Пиза и решения о создании регулярной полиции был страх перед массовыми выступлениями рабочих, число которых росло в условиях промышленной революции.

Идея централизованной полиции рассматривалась значительной частью общества, как деспотическая, неанглийская, поэтому Р. Пиза и назначенные комиссары старались сделать все возможное, чтобы полиция была демилитаризована. Для повышения престижа полицейской службы внимание уделялось профилактике преступлений, внешнему виду сотрудников, форме, манере поведения, отношениям с населением.

Несмотря на недоброжелательность и отсутствие поддержки со стороны британского общества, новая полиция в период чартистских выступлений 1830-х – 1840-х гг. и массовых беспорядков сумела доказать свою эффективность. В связи с успешной деятельностью полицейской системы в Лондоне через несколько лет была произведена реорганизация полиции и в других городах Великобритании.

6 период (начало XX в. – 1980-е гг.) – развитие системы органов полиции Великобритании. Данный период характеризуется значительным увеличением применения новейших средств и методов расследования преступлений

Скотланд-Ярдом, который, с учетом использования инновационных криминалистических методик, по технической оснащенности смог обогнать аналогичные службы раскрытия и расследования преступлений Европы и США. После Второй мировой войны, с распадом колониальной Британской империи, Правительством Великобритании были увеличены ассигнования на содержание полиции, взят курс на укрупнение полицейских подразделений и вывод из-под контроля органов местного самоуправления.

Столкновения полиции в 1980-х гг. с некоторыми группами населения в ходе массовых акций протеста, широко освещаемые СМИ, волна обвинений полиции в расизме и дискриминации, рост преступности, неверие общества в возможности полиции, участвовавшие случаи массовых беспорядков неизбежно привели к необходимости существенного реформирования полиции Великобритании. С этого момента начался 7 период (1980-е гг. – по настоящее время) – проведение реформы правоохранительной системы Великобритании, включающей в себя реорганизацию полиции. В основу этой реформы положено обеспечение общественного порядка путем установления согласия в обществе, ориентации на социальное партнерство, развитие различных форм участия гражданского общества в охране общественного порядка и получение «обратной связи» от населения в виде оценки деятельности полиции.

В параграфе 1.4. «Развитие правовых основ функционирования полиции в XI – начале XXI вв.» анализируется развитие законодательства, регламентирующего функционирование полиции Великобритании. Отмечаются особенности полицейского права в условиях правовой системы Великобритании (на территории государства одновременно действуют несколько законов о полиции). Результатом кодификации нормативно-правовых актов о полиции в современных Англии и Уэльсе является закон «О полиции» 1964 г. (Police Act 1964), поскольку он заменил собой все ранее действовавшие законы и сыграл существенную роль в процессе централизации.

На основе анализа нормативных правовых актов, связывая правотворчество при формировании полицейской функции с историей государства и права Великобритании, автор приходит к выводу о некоторой централизации управления полицейскими подразделениями в связи с

финансированием МВД (осуществление контроля за исполнением министерских инструкций и приказов, определение численности состава, размера заработной платы, условий труда, порядка продвижения по службе).

Учитывая особую значимость антитеррористической защищенности в современных условиях, в параграфе уделено внимание законодательству о чрезвычайных полномочиях правительства, а также проанализированы законодательные акты Великобритании, направленные на борьбу с терроризмом, с учетом обновлений и дополнений в современных условиях.

Автор рассматривает возможные правовые последствия выхода Англии из состава Евросоюза.

Вторая глава «Формирование организационных основ реализации полицейской функции государства в Великобритании» состоит из трех параграфов.

В параграфе 2.1. «Место полиции в системе институтов публичной власти» отмечается, что правоохранительную функцию, одну из важнейших функций государства, в Великобритании реализуют и законодательные, и исполнительные, и судебные органы власти во взаимодействии с полицией.

Полицейскую систему Великобритании автор относит к интегрированной модели сил обеспечения правопорядка, сочетающей централизацию и децентрализацию, где полномочия центральных органов управления полицией включают в себя определение общих правил организации и несения службы, частичное финансирование территориальных подразделений и контроль за назначением их руководителей.

Сложившаяся в Великобритании система управления полицейскими силами местными властями демонстрирует верность англо-саксонскому менталитету и традициям общинной демократии, дает возможность муниципальным органам власти оказывать влияние на стратегию деятельности местной полиции, исходя из потребностей населения, которому, в свою очередь, предоставлена возможность выразить свое отношение и оценивать результаты работы полиции, в том числе в ходе выборов местных представительных органов.

Диссертант отмечает, что в течение последних десятилетий были сделаны попытки усиления централизации полиции Великобритании, но оказалось, что централизация препятствует решению многих полицейских задач. Поэтому организационная задача состоит в сохранении баланса между степенью централизации и децентрализации.

На протяжении нескольких лет в России отстаивается идея муниципальной милиции. Автор считает, что опыт взаимодействия полиции Великобритании с муниципалитетами может быть полезен для использования в России. В целом российская полиция должна быть в большей степени ориентирована на оказание помощи гражданам, даже если это не связано непосредственно с выполнением своих обязанностей. Параллельно предлагается решение иных задач: повышение уровня правосознания сотрудников, профилактика коррупционного поведения полицейских, качественное обучение, подбор и расстановка кадров. Созданию положительного образа полицейского способствуют многочисленные телепередачи, фильмы и сериалы, финансируемые Правительством Великобритании.

В параграфе 2.2. «Развитие функций и компетенций полиции в XIX – начале XXI вв.» отмечается, что основными элементами полицейской функции государства, реализуемой полицией Великобритании на протяжении всей истории ее существования, являются расследование преступлений, патрулирование и регулирование дорожного движения.

Полицейская служба с 1829 г. не ограничивалась ночным патрулированием и поиском лиц, совершивших преступления. По сути, создавалась наружная, патрульно-постовая полицейская служба. Полицейский постоянно должен был быть на виду у лондонцев, стать своеобразной частью городского пейзажа. Поведению, взаимоотношению с горожанами, внешнему виду, форме одежды полицейского уделялось особое внимание. Новобранцы полиции получили «Общую инструкцию», содержащую «Девять принципов полиции». Седьмой принцип требовал от полицейского «Поддерживать отношения с населением на основе английской традиции, согласно которой полиция – это общество, а общество – это полиция». В глазах общества

полицейские должны выглядеть прежде всего «гражданами в униформе». Расширение и профессионализация патрулирования в начале XX в. стали важным моментом в охране общественного порядка.

Автор, отмечая оперативность и эффективность полицейского расследования в Великобритании, выявляет ряд присущих ему особенностей: стадии возбуждения уголовного дела и предварительного расследования в Великобритании отсутствуют, отказ от уголовного преследования никаким процессуальным документом не оформляется и не подлежит процессуальному контролю ни со стороны суда, ни со стороны Королевской службы уголовного преследования, в связи с чем досудебное расследование в полиции Великобритании в целом менее формализовано, чем в России.

В параграфе 2.3. «Взаимодействие полиции и гражданского общества при обеспечении правопорядка» отмечается, что отношение общества к полиции и общественное мнение – основные критерии официальной оценки работы полиции. В момент создания Столичной полиции местное самоуправление было гораздо более важным в повседневных делах среднего гражданина, поэтому первоначально наблюдалось сильное противодействие понятию централизованного полицейского контроля. Для повышения авторитета и значимости полиции в обществе ее задачи должны были выйти за рамки правоприменения и включить социальные проблемы. Это было происхождением «функции социальной службы полиции». Отчасти поэтому набор в полицию в начале XIX в. производился из представителей рабочего класса. Это гарантировало, что полицейские будут действовать почтительно с теми, кто был выше их по социальной лестнице, и вместе с тем достаточно строго по отношению к представителям более низших слоев населения, что способствовало достижению согласия между полицией и гражданским обществом в целом. Подобный же подход был применен в конце XX в. в связи с необходимостью нанимать сотрудников полиции из этнических меньшинств.

По мнению автора, концепция «community policing» (общественная охрана порядка) определяет суть взаимодействия государства и гражданского общества в области обеспечения охраны правопорядка, а истоки такого подхода прослеживаются в Англии еще в XI в., когда бремя по предотвращению

правонарушений и инициирование привлечения к ответственности правонарушителей государство возложило на местное сообщество.

В конце 1970-х – середине 1980-х полиция Англии столкнулась с массовым общественным недовольством. В этот период полиция утратила доверие и уважение общества, созданное за годы Второй мировой войны. Коррупционные скандалы, обнаружение фактов систематического нарушения прав человека в отношении лиц, подозреваемых в совершении преступлений, протесты против этнической дискриминации в Лондоне привели к появлению в 1984 г. закона «О полиции и доказательствах в уголовном праве» (The Police and Criminal Evidence Act), определившего правила поведения сотрудников полиции. Этот закон ввел принцип образования консультационных групп по взаимодействию полиции с местным сообществом. Активно внедрялась модель партнерской полицейской деятельности, предусматривающая, что полиция в обществе выполняет роль координатора в решении и преодолении проблем, которые влияют на правопорядок и безопасность в стране. Неотъемлемой частью реализации концепции «community policing» является реальный контроль гражданского общества за соблюдением законов со стороны полиции и администрации.

В заключении подводятся итоги проведенного диссертационного исследования, формулируются основные выводы и предложения по использованию опыта Великобритании при оптимизации механизма Российского государства, рекомендации и перспективы дальнейшей разработки темы.

Основные положения диссертационного исследования полностью отражены в 14 научных статьях общим объемом 5,93 п. л. В их числе:

– *публикации в изданиях, включенных в Перечень российских рецензируемых научных журналов, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата юридических наук, объемом 2,65 п. л.:*

1. *Важенина, И. В.* К вопросу о профилактике коррупции в полиции Великобритании / И. В. Важенина // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 6 (97). – С. 39–40 (0,33 п. л.).

2. *Важенина, И. В.* Обеспечение прав человека в Великобритании в свете требований Конвенции о защите прав человека и основных свобод: история и современность / И. В. Важенина // Труды Академии управления МВД России. – 2017. – № 2 (42). – С. 107–110 (0,5 п. л.).

3. *Важенина, И. В.* Специальные полицейские силы Великобритании: история и современность / И. В. Важенина // Труды Академии управления МВД России. – 2017. – № 3 (43). – С. 141–146 (0,6 п. л.).

4. *Важенина, И. В.* Охрана правопорядка в Великобритании в XVIII – начале XIX в. / И. В. Важенина // Труды Академии управления МВД России. – 2018. – № 2 (46). – С. 183–188 (0,7 п. л.).

5. *Важенина, И. В.* Полиция и общество в истории Великобритании / И. В. Важенина // Евразийский юридический журнал. – 2019. – № 1 (128). – С. 143–146 (0,52 п. л.).

– статьи, опубликованные в иных научных изданиях, объемом 3,28 п. л.:

6. *Важенина, И. В.* Особенности правового регулирования полиции Великобритании в современных условиях / И. В. Важенина // Роль России в формировании системы международной безопасности: история и современность (к 200-летию Венского конгресса): сборник трудов всероссийской научно-практической конференции. – М.: Академия управления МВД России, 2015. – С. 188–195 (0,4 п. л.).

7. *Важенина, И. В.* Основные этапы становления и развития полиции Великобритании / И. В. Важенина // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): материалы международной научно-теоретической конференции молодых исследователей. Санкт-Петербург, 29 апреля 2016 г. / под ред. Н. С. Нижник. В 2-х томах. Т. II. – СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2016. – С. 245–246 (0,26 п. л.).

8. *Важенина, И. В.* К вопросу о развитии полицейской функции в Англии / И. В. Важенина // Наука и образование: векторы развития в

современном мире: материалы I международной научно-практической конференции (17 ноября 2016 г.) – М.: Московский институт государственного управления и права, 2016. – Том 1. – С. 120–126 (0,4 п. л.).

9. *Важенина, И. В.* Социальная служба полиции Великобритании: проблемы становления / И. В. Важенина // Российская полиция: три века служения Отечеству: материалы юбилейной международной научной конференции, посвященной 300-летию российской полиции. Санкт-Петербург, 23–25 апреля 2018 г. / под ред. Н. С. Нижник. – Электронные дан. (19,6 Мб). – 1 электрон. опт. диск. – Систем. требов.: ПК с процессоров Intel Core i3: 512 Мб: CD/DVD-ROM дисковод; Microsoft Windows XP: SVGA 800×600. 16 bit Internet Explorer; Adobe Acrobat Reader 8.0 и выше (0,26 п. л.). – СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2018. С. 1769–1773 (0,4 п. л.).

10. *Важенина, И. В.* Территориальные полицейские силы Великобритании: история и современность / И. В. Важенина // Сетевое издание «Академическая мысль» Академии управления МВД России. – 2018. – № 1 (2). – С. 91–95 (0,47 п. л.).

11. *Важенина, И. В.* Создание и развитие государственных полицейских органов в Великобритании в XI–XIX вв. / И. В. Важенина // Сборник материалов всероссийской научно-практической конференции «Российское государство и право: история, современность и перспективы». – М.: Академия управления МВД России, 2018. – С. 44–50 (0,41 п. л.).

12. *Важенина, И. В.* Полицейский арест в Великобритании: опыт диахронного анализа / И. В. Важенина // Сборник материалов международной научно-практической конференции «Летняя школа молодых ученых – 2018». – М., 28–31 мая 2018. – С. 100–106 (0,4 п. л.).

13. *Важенина, И. В.* Роль личности в формировании и развитии полиции Великобритании / И. В. Важенина // Сборник материалов международного конкурса на лучшую научную публикацию молодых ученых. 5–7 ноября 2018 г. – М., 2018. – С. 40–44 (0,2 п. л.).

14. *Важенина, И. В.* Некоторые аспекты правоохранительных органов Великобритании в организации международного полицейского сотрудничества / И. В. Важенина // Сетевое издание «Академическая мысль» Академии управления МВД России. – 2019. – № 2 (7). – С. 68–71 (0,34 п. л.).

ВАЖЕНИНА ИРИНА ВИКТОРОВНА
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ ВЕЛИКОБРИТАНИИ

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Подписано в печать 17.10.2019
Усл. печ. л. 1,4. Зак. 394

Формат 60x84 1\16
Тираж 100 экз.

Отпечатано в отделении полиграфической оперативной печати РИО Академии
управления МВД России. 125171, г. Москва, ул. З. и А. Космодемьянских, 8.