

ПОЛИЦЕЙСКИЕ СЛУЖБЫ ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ

А.А. Касаткина

ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПОЛИЦЕЙСКОГО МЕХАНИЗМА ИТАЛЬЯНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

В настоящее время в Италии существует три государственных правоохранительных института, выполняющих полицейские функции. Все они имеют отличную друг от друга организационную структуру и подчиненность: государственная полиция (Polizia di Stato — PDS), ее еще называют полицией публичной безопасности (Forze di pubblica sicurezza) — создана в 1852 г., входит в состав Министерства внутренних дел, численность личного состава PDS в 1994 г. составляла около 100 000 человек, а на 1.01.2012 г. — 110 000 человек;

Корпус карабинеров (Arma (Corpo) dei carabinieri — CC), создан в 1814 г. по образцу французской жандармерии, численность личного состава CC в 1994 г. составляла около 105 000 человек, а на 1.01.2012 г. — 112 000 человек; Корпус финансовой гвардии (Corpo della Guardia di Finanza — GDF), создан в 1907 г. в дополнение к Корпусу карабинеров, в настоящее время является войсковым объединением в составе вооруженных сил Италии, численность личного состава GDF в 1994 г. составляла около 60 000 человек, а на 1.01.2012 г. — 68 000 человек¹.

Кроме вышеперечисленных структур в Италии существует довольно многочисленная (более 10 000 человек) муниципальная полиция — Corpo di polizia locale), которая не входит в систему государственных полицейских структур. Она содержится за счет бюджета органов местного самоуправления и подчиняется мэрам городов.

Крупнейшим в системе министерства внутренних дел страны является Главное управление публичной безопасности (ГУПБ), осуществляющее непосредственное руководство

государственной полицией (PDS). Возглавляет Главное управление публичной безопасности Генеральный директор (гражданское лицо), подчиняющийся непосредственно министру внутренних дел. PDS осуществляет свою деятельность только в крупных городах Италии — в столице, а также в областных и провинциальных центрах страны.

Корпус карабинеров является родом сухопутных войск итальянских вооруженных сил. С момента своего образования он традиционно выполняет полицейские обязанности, как в военной, так и в гражданской сфере. Возглавляет Корпус карабинеров командующий, профессиональный военный в звании корпусного генерала.

Карабинеры имеют тройную подчиненность: министерству обороны, министерству внутренних дел и министерству юстиции. Корпус карабинеров состоит на всех видах войскового довольствия. В вопросах внутренней организации, дисциплины, материально-технического обеспечения и внутренней службы он подчиняется министру обороны (гражданскому лицу).

Как правоохранительный институт, осуществляющий охрану публичной безопасности и борьбу с преступностью, Корпус карабинеров оперативно подчинен министру внутренних дел, а по вопросам расследования преступлений и министру юстиции. Части и подразделения Корпуса в областях Италии подчинены префектам — «правительственным комиссарам».

Как и у французской жандармерии, в Италии деятельность карабинеров носит межминистерский характер, то есть кроме выполнения задач в интересах министерства обороны, министерства внутренних дел и судебных органов, военнослужащие Корпуса оказывают помощь мини-

¹ Борьба с преступностью за рубежом. — М., 1994. № 12. — С. 10-12.

стерствам иностранных дел, здравоохранения, культуры, социального обеспечения, сельского хозяйства, труда и финансов. Порядок предоставления этой помощи четко определен итальянским законодательством.

Корпус финансовой гвардии создан в 1907 г. Корпус имеет тройную подчиненность: министерству обороны как самостоятельное воинское объединение, входящее в состав вооруженных сил Италии и находящееся на всех видах войскового довольствия; министерству финансов как спецслужба, осуществляющая борьбу с преступностью в финансовой сфере и таможенный контроль; министерству юстиции, как правоохранительный институт, выполняющий поручения следственного судьи по расследованию преступлений (финансовых в первую очередь). Численность Корпуса финансовой гвардии на 1.01.2012 года составляла 68 000 человек.

В силу того, что финансовая гвардия осуществляет наряду с полицией публичной безопасности и Корпусом карабинеров борьбу с преступностью, законодательство Италии наделяет ее служащих теми же правами, что и работников этих ведомств. Особо отметим, что компетенция карабинеров и финансовых гвардейцев, в отличие от сотрудников полиции, распространяется на всю страну (полиция МВД — PDS — функционирует только в столице, областных и провинциальных городах Италии).

Необходимо отметить, что полицейская система Италии носит ярко выраженный централизованный характер. Итальянцы (как и французы, испанцы, а также португальцы) являются сторонниками централизованной или континентальной модели обеспечения внутренней безопасности государства. Родоначальницей данной модели обеспечения внутренней безопасности государства явилась Франция, где после Великой Французской революции 1789 г. сложились ее основные элементы: полиция и жандармерия. Влияние французского опыта оказалось огромным, и в начале XIX в. его использовали Россия, Пруссия, Австрия, Испания, Италия, Турция, Португалия.

Новейшая история (время, прошедшее после окончания второй мировой войны) подтверждает правильность этого выбора итальянцев в условиях демократии. Созданная в постфашистский период на демократических принципах централизованная полицейская система Итальянской Республики сумела обеспечить

относительно устойчивое существование демократического политического режима в условиях экономической и политической нестабильности, что позволило итальянскому государству в целом успешно пройти через кризисные периоды и достаточно динамично развиваться без ущерба для своих демократических институтов, гарантируя реальное осуществление продекларированных в Конституции прав и свобод граждан.

Полицейская система Италии, являясь составной частью органов исполнительной власти страны, имеет следующие характерные черты:

1. Наличие нескольких самостоятельных, имеющих особый правовой статус правоохранительных полицейских организаций различной подчиненности, обладающих взаимопересекающимися полномочиями в области обеспечения публичной безопасности: государственной полиции (этот государственный институт выполняет задачи по охране правопорядка и обеспечению публичной безопасности в составе гражданской администрации) и жандармерии в лице Корпуса карабинеров и Корпуса финансовой гвардии (эти государственные институты специальных полицейских формирований вооруженных сил выполняют задачи по охране правопорядка и обеспечению публичной безопасности, как в военной, так и в гражданской сфере, под общим руководством гражданской администрации, но под непосредственным командованием своих командиров).

На первый взгляд, это парадоксально, ведь вмешательство армии в "гражданскую сферу" формально противоречит основополагающим признакам демократии. Но в данном случае у политических руководителей Италии прагматические установки превалируют. Параллельное существование государственной полиции и жандармерии признается обоснованным и целесообразным. Множественность полицейских организаций различной подчиненности делает возможным использование их для взаимного контроля, позволяет нейтрализовать лоббирование чьих-то узких интересов, становится определенной гарантией внутривнутриполитической стабильности. «Кроме того, это способствует и выявлению нарушений закона представителями различных частей полицейского механизма. Типичным примером вышесказанного является обнаружение карабинерами Италии фактов участия высокопоставленных служащих государственной полиции в операциях мафии, а также случаи противо-

правных контактов ряда офицеров и генералов Корпуса Карабинеров с неонацистскими группировками и пресловутой масонской ложей «П-2», ставшие известными благодаря сотрудникам полиции министерства внутренних дел и военнослужащим Финансовой Гвардии»² Не менее жесткая конкуренция присуща подразделениям карабинеров и финансовых гвардейцев между собой. Необходимо подчеркнуть, что общество от этого только выигрывает.

В этой связи нельзя не согласиться с выводом профессора А.В. Губанова о том, что принятый в Италии подход к «...организации полицейских систем и распределению компетенции между их составными частями является весьма рациональным, поскольку благоприятно отражается на функционировании полиции и служит существенной гарантией внутривластной стабильности»³.

2. Широкие полномочия министерства внутренних дел в различных областях общественной жизни.

Дело в том, что МВД Италии осуществляет свою деятельность в двух сферах: первая — чисто полицейская, вторая — включает в себя решение различных внутренних, социальных и административных проблем. Кроме руководства государственной полицией Министерство внутренних дел осуществляет координацию деятельности между PDS, CC и GDF, а также отвечает за контроль деятельности всех местных органов власти, в том числе и в области социального обеспечения, организацию гражданской обороны в стране, руководит работой благотворительных организаций и фондов (в том числе и лотерей), решает многие другие задачи.

Хотя фактическая роль Министерства внутренних дел Италии весьма велика, но ему не принадлежит, как в тоталитарном государстве, ведущее место среди правоохранительных органов.

Положение полицейского аппарата в системе органов исполнительной власти Италии в условиях демократии обусловлено разграничением компетенции между судебной и исполнительной властью. Функции определения виновности и применения репрессивных мер за нарушения закона всецело принадлежат судебным инстанциям, в то время как полиция и жандармерия,

являясь институтами исполнительной власти, призваны обеспечивать надлежащие условия для этого.

3. Наличие института правительственных комиссаров (префектов, квесторов, синдиков) — представителей центрального правительства в административно-территориальных единицах страны. Правительственные комиссары назначаются главой государства по представлению Председателя Совета Министров Италии и подчиняются непосредственно министру внутренних дел. Они играют чрезвычайно важную роль в обеспечении интересов центральной власти, единообразия и последовательности в управлении правоохранительными органами и контроле за органами местного самоуправления. Эти должностные лица осуществляют контроль за соблюдением законодательства со стороны органов местного самоуправления и общее руководство деятельностью подразделений полиции и жандармерии на местах, что позволяет им оказывать большое влияние на работу всех составных частей полицейского аппарата независимо от их ведомственной принадлежности и источников финансирования.

4. В законодательстве и правовой науке Италии (да и Франции, Испании, Португалии) деятельность полиции и жандармерии подразделяется на два вида: судебную и административную.

Судебная деятельность заключается в оказании содействия судебному следователю («следственному судье») при установлении нарушений норм уголовного законодательства, сборе необходимых доказательств по его поручению, розыске и передаче виновных судебному следователю. Административная деятельность заключается «в установлении запретительной регламентации и принятии превентивных мер для того, чтобы действия частных лиц не нанесли вреда обществу»⁴.

Разделение деятельности правоохранительных институтов государства (жандармерии и полиции) на судебную и административную является доктринальной установкой законодательства Италии, концептуальным положением либеральной юридической мысли западноевропейских стран. Оно имеет огромное значение, так как позволяет определить полномочия сотрудников государственной полиции и военнос-

² См.: Губанов А.В. Полиция Запада. — М., 1993. — С. 38.

³ Там же.

⁴ D'Orsi A. I poteri repressivi. La polizia. Milano, 1982. - P. 72.

лужащих финансовой гвардии и карабинеров в области уголовного преследования, то есть там, “где права граждан подвергаются наиболее серьезным ограничениям”⁵.

Таким образом, являясь составной частью системы органов исполнительной власти государства, полиция и жандармерия Италии при проведении законов в жизнь ответственны перед судебными властями. Итальянский законодатель закрепил меры по руководству и контролю за действиями этих ведомств по расследованию преступлений со стороны судебных органов в УПК. Надзор за законностью действий сотрудников полиции и военнослужащих финансовой гвардии и карабинеров при исполнении ими служебных обязанностей осуществляет прокуратура (в Италии она так же находится при судебных инстанциях).

5. Постоянный и жесткий контроль со стороны гражданских властей за деятельностью финансовых гвардейцев, карабинеров и сотрудников полиции.

В масштабе Италии контроль общества за деятельностью полиции и жандармерии (кроме судебных властей) осуществляется правительством и парламентом страны посредством принятия законов, регламентирующих повседневную работу этих правоохранительных институтов, утверждения их бюджетов, заслушивания министров внутренних дел, финансов и обороны по различным аспектам работы их ведомств, создания комиссий по расследованию деятельности правоохранительных органов в случаях, вызвавших большой общественный резонанс, организации парламентских слушаний по вопросам, касающимся работы государственной полиции, Корпуса финансовой гвардии и Корпуса карабинеров.

Кроме вышеперечисленного министрами внутренних дел, обороны, финансов, префектами могут быть только гражданские лица.

6. Наличие муниципальной полиции. Она содержится на средства местных органов самоуправления и подчиняется мэрам городов. Муниципальная полиция является резервом государственной полиции в случае проведения последней оперативно-розыскных и иных мероприятий. Основной задачей муниципальной полиции является охрана общественного порядка (патрульно-постовая служба) и надзор за выпол-

нением распоряжений городских властей, поддержание порядка на рынках, контроль за санитарным состоянием населенных пунктов, надзор за безопасностью дорожного движения в черте своих городов.

Как видим, важной характерной чертой системы органов исполнительной власти Итальянской Республики является наличие нескольких общегосударственных силовых структур, предназначенных для обеспечения публичной безопасности: государственной полиции (PDS), Корпуса финансовой гвардии (GDF) и Корпуса карабинеров (CC).

Одновременное использование трех самостоятельных правоохранительных институтов, каждый из которых представляет собой сложную подсистему, далеко не случайно. И дело здесь не только в преемственности исторической традиции, а в практической целесообразности и прагматизме.

Во-первых, демократическое общество таким образом страхуется (и не без основания) от возможных злоупотреблений со стороны силовых структур. Ведь правящие круги Италии (как и любого демократического государства) не являются неким монолитом. Они состоят из различных групп, чьи интересы в области политики и экономики далеко не всегда совпадают.

Во-вторых, полиции и жандармерии в целом, а их подразделениям на местах, в частности, свойственна довольно жесткая конкуренция, что вполне естественно, так как их полномочия пересекаются. Это, как показывает практика, способствует более успешному выявлению фактов коррупции и других правонарушений, от чего гражданское общество только выигрывает.

В-третьих, государственное руководство Италии, в лице жандармерии — Корпуса финансовой гвардии и Корпуса карабинеров — имеет в своем постоянном распоряжении не только прекрасно обученные и профессионально подготовленные силовые структуры, внутренняя организация которых основывается на воинской дисциплине, но и организации, в идеале не подверженные неформальному влиянию, где практически исключена возможность постороннего политического воздействия и служебные отношения отличаются традиционным консерватизмом.

В-четвертых, политическое руководство Итальянской Республики, диверсифицируя деятельность правоохранительных институтов, имеет возможность получать независимую ин-

⁵ См.: Губанов А.В. Полиция Запада. - С. 8.

формацию из различных источников. Таким образом, оно не становится заложником одной единственной точки зрения, своеобразно интерпретирующей конкретное событие, а имеет возможность оценивать информацию из различных, независимых друг от друга правоохранных институтов, что практически исключает возможность дезинформации и позволяет принимать оптимальные решения.

Завершая рассмотрение особенностей функционирования полиции и жандармерии в государственном механизме Итальянской Республики, еще раз подчеркнем тот факт, что в полицейской системе страны мы наблюдаем пересечение компетенции не только между полицией и жандармерией, но и внутри последней — между Корпусом финансовой гвардии и Корпусом карабинеров. Это, на наш взгляд, можно объяснить особенностями итальянской государственности, которая после окончания второй мировой войны складывалась и развивалась в обстановке непрерывного противостояния различных политических группировок и партий, причем это противостояние имело в прошлом, да и имеет в настоящее время крайне обостренный характер. Следствием этого противостояния различных политических сил страны являются частые (по сравнению с

остальными странами Западной Европы) правительственные кризисы, что, впрочем, не мешает правоохранным институтам страны довольно эффективно бороться с коррупцией в высших эшелонах власти.

Итальянцы доказали это, начав в 1992 г. и успешно завершив к 2000 г. операцию “чистые руки”, в результате которой в государстве сложилась совершенно иная расстановка политических сил: более 400 видных политических деятелей, промышленников, сотрудников правоохранных органов привлечено к уголовной ответственности за взяточничество и навсегда лишены возможности впредь влиять на принятие серьезных политических решений, так как заслуженно дискредитированы в глазах общественного мнения страны. Огромный вклад в успешное проведение операции “чистые руки” внесли полицейские, карабинеры и финансовые гвардейцы Италии. Карабинеры сумели обеспечить личную безопасность всех следственных судей, проводивших расследования в рамках различных уголовных дел (в первую очередь руководителей операции — Франческо Борелли и Антонио ди Пьетро), а полицейские и финансовые гвардейцы обеспечили значительную часть доказательственной базы обвинения.

Библиографический список:

1. Горшенева И.А. Полиция в механизме современного государства: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2002.
2. Деятельность правоохранных органов зарубежных стран. — М., 2001.
3. Дербичева С.А., Астапенко П.Н. Институциональная эволюция органов внутренних дел и проблемы оптимизации полицейских знаний. — М., 2007.
4. Костин А.Н. Организационные и правовые основы деятельности полиции Германии. М., 1999.
5. Попов И.М., Быков А.В., Губанов А.В., Капкин А.В. Внутренние войска (структуры им подобные) в системе обеспечения внутренней безопасности зарубежных государств (1945-1997 гг.). — М., 1998.
6. Рюден Е.Ю. Административно-правовое обеспечение службы полиции (милиции) в федеративном демократическом государстве в условиях административной модернизации (сравнительно-правовая характеристика ФРГ и РФ): Дис. .. канд. юрид. наук. — М., 2009.
7. Соломатина Е.А., Прудникова Т.А. Курс лекций по административному праву зарубежных стран. — М., 2010.
8. Шалягин Д.Д. Полиция США — организационные и правовые основы деятельности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1998.
9. Ходжич М.В. Стратегическое планирование в полиции зарубежных стран // Российский следователь. — 2009. — № 10.

References (transliteration):

1. Gorsheneva I.A. Politsiya v mekhanizme sovremennogo gosudarstva: Dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2002.
2. Deyatel'nost' pravookhranitel'nykh organov zarubezhnykh stran. — M., 2001.

Полицейская деятельность 3 • 2012

3. Derbicheva S.A., Astapenko P.N. Institutsionnaya evolyutsiya organov vnutrennikh del i problemy optimizatsii politseyskikh znaniy. — M., 2007.
4. Kostin A.N. Organizatsionnye i pravovye osnovy deyatel'nosti politsii Germanii. M., 1999.
5. Popov I.M., Bykov A.V., Gubanov A.V., Kapkin A.V. Vnutrennie voyska (strukturny im podobnye) v sisteme obespecheniya vnutrenney bezo-pasnosti zarubezhnykh gosudarstv (1945-1997 gg.). — M., 1998.
6. Ryuden E.Yu. Administrativno-pravovoe obespechenie sluzhby po-litsii (militsii) v federativnom demokraticheskom gosudarstve v uslovi-yakh administrativnoy modernizatsii (sravnitel'no-pravovaya kharakteri-stika FRG i RF): Dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2009.
7. Solomatina E.A., Prudnikova T.A. Kurs lektsiy po administra-tivnomu pravu zarubezhnykh stran. — M., 2010.
8. Shalyagin D.D. Politsiya SShA — organizatsionnye i pravovye os-novy deyatel'nosti: Avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 1998.
9. Khodzhich M.V. Strategicheskoe planirovanie v politsii zarubezh-nykh stran // Rossiyskiy sledovatel'. — 2009. — № 10.