



ISSN 2072-9391

№ 2 (62) Июнь 2022

№ 2 (62) June 2022

ТРУДЫ

Академии управления
МВД России

PROCEEDINGS

OF THE MANAGEMENT ACADEMY
OF THE MINISTRY OF THE INTERIOR OF RUSSIA

Научно-практическое издание
для руководителей и специалистов
правоохранительных органов

Scientific and practical publication
for managers and specialists
of law enforcement agencies

МОСКВА • 2022

Главный редактор

Конев Андрей Николаевич,

доктор технических наук, кандидат
юридических наук, доцент.

Москва. Российская Федерация.

Заместитель главного редактора

Чистобородов Илья Григорьевич,

доктор юридических наук, врио заместителя
начальника Академии управления МВД России.

Москва. Российская Федерация

ТРУДЫ

АКАДЕМИИ УПРАВЛЕНИЯ МВД РОССИИ

2022

№ 2 (62)

ИЮНЬ

Журнал издается
с декабря 2006 г.

Редакционный совет

Авакьян Сурен Адикбекович, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова;

Беляева Лариса Ивановна, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовной политики Академии управления МВД России;

Майдиков Анатолий Федорович, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, профессор кафедры управления органами внутренних дел в особых условиях центра командно-штабных учений Академии управления МВД России;

Мацкевич Игорь Михайлович, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, старший партнер юридической группы «Юракадемия: Кутафин и партнеры»;

Россинская Елена Рафаиловна, доктор юридических наук, профессор, академик РАЕН, заслуженный деятель науки Российской Федерации, директор Института судебных экспертиз Московской государственной юридической академии имени О. Е. Кутафина (МГЮА);

Сейтенов Калиолла Кабаевич, доктор юридических наук, профессор, первый проректор Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан;

Эбзеев Борис Сафарович, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

Редакционная коллегия

Андреева Ирина Анатольевна, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России;

Воронин Михаил Юрьевич, доктор юридических наук, профессор, директор Института международного права и правосудия Московского государственного лингвистического университета;

Гаврилов Борис Яковлевич, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры управления органами расследования преступлений Академии управления МВД России;

Джоробекова Арзыгуль Мамаюновна, доктор юридических наук, заслуженный юрист Киргизской Республики, профессор, заместитель начальника Академии МВД Киргизской Республики имени генерал-майора милиции Э. А. Алиева по науке;

Дильбарханова Жанат Рахимжановна, доктор юридических наук, профессор, заместитель начальника Алматинской академии МВД Республики Казахстан имени Макана Есбулатова по научной работе;

Енгибарян Ваге Гургенович, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного процесса Ереванского государственного университета Республики Армения;

Елагин Александр Георгиевич, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры управления деятельностью подразделений обеспечения охраны общественного порядка центра командно-штабных учений Академии управления МВД России;

Киричёр Евгений Владимирович, доктор юридических наук, доцент, начальник управления учебно-методической работы Академии управления МВД России;

Кононов Анатолий Михайлович, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Московского государственного университета технологии и управления имени К. Г. Разумовского (Первый казачий университет), заслуженный юрист Российской Федерации;

Корякин Илья Петрович, доктор юридических наук, заместитель начальника Карагандинской академии МВД Республики Казахстан имени Б. Бейсенова;

Лексин Иван Владимирович, доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой правовых основ управления факультета государственного управления Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова;

Мелёхин Александр Владимирович, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры государственного строительства и права Университета прокуратуры Российской Федерации;

Миронов Анатолий Николаевич, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры управления деятельностью подразделений обеспечения охраны общественного порядка Академии управления МВД России;

Можаева Ирина Павловна, доктор юридических наук, главный научный сотрудник отдела по исследованию проблем отраслевого управления научно-исследовательского центра Академии управления МВД России;

Мулукаев Роланд Сергеевич, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник отдела по изучению проблем истории МВД России научно-исследовательского центра Академии управления МВД России;

Невский Сергей Александрович, доктор юридических наук, профессор, заместитель начальника Всероссийского научно-исследовательского института МВД России – начальник научно-исследовательского центра № 1;

Орлов Владислав Николаевич, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры организации исполнения наказаний Санкт-Петербургского университета Федеральной службы исполнения наказаний;

Осокин Роман Борисович, доктор юридических наук, профессор, начальник факультета подготовки научно-педагогических и научных кадров Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя;

Павличенко Николай Владимирович, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, главный научный сотрудник отдела по изучению проблем истории МВД России научно-исследовательского центра Академии управления МВД России;

Победкин Александр Викторович, доктор юридических наук, профессор, начальник кафедры уголовной политики Академии управления МВД России;

Пожарский Дмитрий Владимирович, доктор юридических наук, доцент, начальник кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России;

Репьев Артём Григорьевич, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России;

Солдатов Александр Петрович, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник отдела по изучению проблем истории МВД России научно-исследовательского центра Академии управления МВД России;

Цепелев Валерий Филиппович, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры уголовного права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА);

Мартыненко Наталия Эдуардовна (секретарь), доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовной политики Академии управления МВД России

Editor-in-Chief

Andrey N. KONEV,

Dr. of Technology, Candidate of Law,
Associate Professor, Moscow,
Russian Federation.

Deputy Editor-in-Chief

Ilya G. CHISTOBORODOV,

Acting Deputy Head of the Academy
of the Ministry of Internal Affairs of Russia,
Candidate of Law.
Moscow. Russian Federation

PROCEEDINGS

OF THE MANAGEMENT ACADEMY

OF THE MINISTRY OF THE INTERIOR OF RUSSIA

2022

№ 2 (62)

June

The Journal
has been published since
December 2006

Editorial Council

Suren A. Avakyan, Dr. of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation, Head of the Department of Constitutional and Municipal Law, Faculty of Law, Lomonosov Moscow State University. Moscow, Russian Federation;
Larisa I. Beliayeva, Dr. of Law, Merited Law Expert of the Russian Federation, Professor at the Department of Anti-Crime Policy, Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. Moscow, Russian Federation;
Anatoly F. Maydykov, Dr. of Law, Merited Research Worker of the Russian Federation, Professor at the Department of Management of Bodies and Units of the Ministry of Internal Affairs in Special Conditions of Center for Command Games, Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. Moscow, Russian Federation;

Igor M. Matskievich, Dr. of Law, Merited Research Worker of the Russian Federation, Senior Partner of the Law Firm 'Law Academy: Kutafin & Partners'. Moscow, Russian Federation;
Elena R. Rossinskaya, Dr. of Law, Merited Research Worker of the Russian Federation, Full Member of the Russian Academy of Natural Sciences, Professor, Director of the Institute of Forensic Examinations, O. E. Kutafin Moscow State Law Academy. Moscow, Russian Federation;
Kaliolla K. Seytenov, Dr. of Law, Professor, First Vice-Rector of the Law Enforcement Academy under the Prosecutor General's Office of the Republic of Kazakhstan. Moscow, Russian Federation;
Boris S. Ebzeev, Dr. of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation, Member of the Central Election Commission of the Russian Federation. Moscow, Russian Federation

Editorial Board

Irina A. Andreyeva, Dr. of Law, Associate Professor, Professor at the Department of State and Law Disciplines, Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. Moscow. Russian Federation;
Mikhail Yu. Voronin, Dr. of Law, Professor, Head of the Institute of International Law and Justice, Moscow State Linguistic University. Moscow. Russian Federation;
Boris Ya. Gavrilov, Dr. of Law, Professor, Merited Law Expert of the Russian Federation, Professor at the Department of Management of Bodies and Units Crimes' Investigation, Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. Moscow. Russian Federation;
Arzygul' M. Dzhorobekova, Dr. of Law, Professor, Merited Law Expert of the Kyrgyz Republic, Deputy Head for Science, General Major E. A. Aliyev Academy of the Ministry of the Interior of the Kyrgyz Republic. Bishkek. Kyrgyz Republic;
Zhanat R. Dilbarkhanova, Dr. of Law, Professor, Deputy Head for Scientific Work, Makan Yesbulatov Almaty Academy of the Ministry of the Interior of the Republic of Kazakhstan. Nur-Sultan. Republic of Kazakhstan;
Vage G. Engibaryan, Dr. of Law, Professor, Professor of the Department of Criminal Procedure, Yerevan State University of the Republic of Armenia. Yerevan. Republic of Armenia;
Alexander G. Yelagin, Dr. of Law, Professor, Professor at the Department of Management of Public Order Services at the Center for Command Games, Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. Moscow. Russian Federation;
Evgeniy V. Kirichyok, Dr. of Law, Associate Professor, Head of the Educational Methodical Work Management, Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. Moscow. Russian Federation;
Anatolij M. Kononov, Dr. of Law, Professor, Merited Law Expert of the Russian Federation, Professor of the Department of State Law Disciplines, K. G. Razumovsky Moscow State University of technologies and management (the First Cossack University). Moscow, Russian Federation;
Ilya P. Koryakin, Dr. of Law, Deputy Head for Scientific Work, Barimbek Beysenov Karaganda Academy of the Ministry of the Interior of the Republic of Kazakhstan. Karaganda. Republic of Kazakhstan;
Ivan V. Leksin, Dr. of Law, Associate Professor, Head of the Department of the Legal Foundations for Management at the Faculty, Lomonosov Moscow State University. Moscow. Russian Federation;
Alexander V. Myelyohin, Dr. of Law, Professor, Professor at the Department of the State Building and Law, University of the Prosecutor's office of the Russian Federation. Moscow. Russian Federation;
Anatolij N. Mironov, Dr. of Law, Associate Professor, Professor at the Department of Public Protection Bodies Management, Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. Moscow. Russian Federation;

Irina P. Mozhayeva, Dr. of Law, Chief Researcher at the Department of the Studying Branch Management Problems at the Research Center, Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. Moscow. Russian Federation;
Roland S. Mulukayev, Dr. of Law, Professor, Chief Researcher at the Department of the History of the Interior Ministry of Russia Problems Studying at the Research Center, Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. Moscow. Russian Federation;
Sergej A. Nevskij, Dr. of Law, Professor, Deputy Head of the all-Russian Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia – Head of the Research Center № 1. Moscow. Russian Federation;
Vladislav N. Orlov, Dr. of Law, Associate Professor, Professor of the Department of Organization of Execution of Punishments, Saint Petersburg University of the Federal Penitentiary Service. St. Petersburg. Russian Federation;
Roman B. Osokin, Dr. of Law, Professor, Head of the Faculty for Training Research and Teaching Staff, Kikot Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. Moscow. Russian Federation;
Nikolay V. Pavlichenko, Dr. of Law, Professor, Merited Law Expert of the Russian Federation, Chief Researcher at the Department of the History of the Interior Ministry of Russia Problems Studying at the Research Center Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. Moscow, Russian Federation;
Alexander V. Pobedkin, Dr. of Law, Professor, Head at the Department of the Criminal Policy Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. Moscow. Russian Federation;
Dmitry V. Pozharsky, Dr. of Law, Associate Professor, Head of State and Legal Disciplines Department, Management Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. Moscow. Russian Federation;
Artem G. Repyev, Dr. of Law, Associate Professor, Professor of State and Legal Disciplines Department, Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia. Moscow. Russian Federation;
Alexander P. Soldatov, Dr. of Law, Professor, Chief Researcher at the Department of the History of the Interior Ministry of Russia Problems Studying at the Research Center, Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. Moscow. Russian Federation;
Valeriy F. Tsepelev, Dr. of Law, Professor, Merited Law Expert of the Russian Federation, Professor at the Department of the Criminal Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL). Moscow. Russian Federation;
Natalia E. Martynenko (Secretary), Dr. of Law, Professor, Professor at the Department of the Criminal Policy, Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. Moscow. Russian Federation

Над номером работали

Е. В. Белик
П. А. Рогов

В. А. Яровая
Н. А. Якушева

Техническая верстка: А. А. Мельникова

Издание зарегистрировано в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций. Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС77-75592 от 19 апреля 2019 г.

При использовании материалов ссылка на журнал «Труды Академии управления МВД России» обязательна.

Подписано в печать 29.06.2022.
Формат 60×84 1/8.

Объем 22,09 п. л. Тираж 500 экз.
Первый завод 74 экз. Заказ № 27у.
Выходит 4 раза в год.
Цена свободная.

Адрес редакции и издателя:
125171, Москва,
ул. Зои и Александра
Космодемьянских, д. 8.
Тел.: 8 (499) 745-81-43.
Тел./факс: 8 (499) 745-82-23.
E-mail: ebelik3@mvd.ru
Подписной индекс
по Объединенному каталогу
«Пресса России»: 15548.
Сайт: <https://a.mvd.rf/folder/6891081>.

Отпечатано
в отделении полиграфической
и оперативной печати РИО
Академии управления
МВД России.
125171, Москва,
ул. Зои и Александра
Космодемьянских, д. 8.
Тел.: 8 (499) 745-81-43.

Решением Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации журнал «Труды Академии управления МВД России» включен в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук по научным специальностям: 12.00.01 (5.1.1), 12.00.02, 12.00.11, 12.00.14 (5.1.2), 12.00.08, 12.00.09, 12.00.12 (5.1.4).
© Академия управления МВД России, 2022

ТРУДЫ АКАДЕМИИ УПРАВЛЕНИЯ МВД РОССИИ

2022
№ 2 (62)

ИЮНЬ

Журнал издается
с декабря 2006 г.

СОДЕРЖАНИЕ

ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ МЫСЛИ

Егоров А. А. Нравственные основания права в трудах А. П. Куницына (1783–1840)..... 8

ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

Пожарский Д. В., Радько Т. Н. Функции государства: пределы цифровых технологий..... 17
Саидов Ф. З. Конституционно-правовой статус омбудсменов в зарубежных странах..... 25

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

Шевцов А. В. Критерии применения полицией мер административного принуждения за несоблюдение порядка проведения встреч депутатов с избирателями в целях информирования о своей деятельности..... 34

ВЫЯВЛЕНИЕ, РАСКРЫТИЕ И РАССЛЕДОВАНИЕ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

Владимиров В. Ю., Данилов И. А., Шитов К. Э. Цифровизация трасологической информации как один из ресурсов раскрытия преступлений по горячим следам 44
Иванов П. И. Методика расследования преступлений, связанных с легализацией доходов, приобретенных преступным путем, как инструмент повышения эффективности их расследования 54
Красильников А. В. Генезис института производства по уголовным делам в отношении отдельных категорий лиц в современном уголовно-процессуальном законодательстве Российской Федерации 63
Росинский С. Б. Вещественные доказательства как средства доказывания по уголовному делу: в чем их познавательная ценность?..... 74
Саркисян Г. Г. Алгоритм проведения аналитического исследования сотрудниками подразделений, осуществляющих оперативно-аналитическое обеспечение оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации 82
Тамбовцев А. И., Павличенко Н. В. Термин «содействие»: функционально-правовой анализ сквозь призму оперативно-розыскной и частной детективной деятельности..... 90

СУДЕБНО-ЭКСПЕРТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Гаврилин Ю. В. О понятии и содержании государственной научно-технической политики в области криминалистического обеспечения правоохранительной деятельности (криминалистической политики) 96
Колесников С. И. Оперативно-розыскная характеристика незаконного оборота янтаря: от нелегальной добычи до сбыта..... 103

Уважаемые авторы!

Журнал «Труды Академии управления МВД России» размещает материалы, имеющие научное и практическое значение, отличающиеся актуальностью и новизной.

Общие требования к представляемым для опубликования статьям размещены на официальном сайте Академии управления МВД России по адресу: <https://a.mvd.rf> в разделе «Наука».

Просим вас вместе со статьями предоставлять аннотации к ним объемом от 300 печатных знаков (200–250 слов), ключевые слова (5–7), пристатейные библиографические списки (не менее 10 и не более 25 ссылок на источники). Материалы подаются на электронных носителях в виде текстового файла Microsoft Word вместе с распечаткой на бумаге через 1,5 интервала, шрифтом Times New Roman 14 размера.

Объем статьи не должен превышать 24 страницы машинописного текста, включая таблицы, список литературы и рисунки.

Все статьи проходят двойное «слепое» рецензирование. В случае возвращения автору рукописи статьи для исправления или доработки к ней будет прилагаться рецензия.

Редакционная коллегия, главный редактор и редакция научного журнала в своей деятельности придерживаются этических норм, позволяющих повысить качество публикуемых статей.

Журнал находится в открытом доступе в сети Интернет. При передаче в журнал рукописи статьи автор дает согласие на размещение текста статьи в сети Интернет.

Редакция не взимает платы за опубликование рукописей статей. Журнал публикует только подлинные высококачественные научные работы. К рассмотрению не принимаются работы, опубликованные в других изданиях, имеющие процент оригинальности ниже 70 %, в которых присутствует плагиат.

СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ, ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР, ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Аникин В. Н. Ресурсная модель стратегического развития системы МВД России	110
Баторов Б. О. Некоторые проблемы нормативно-правового регулирования защиты информации в органах внутренних дел Российской Федерации и пути их разрешения	121
Звонарева А. Ю. Зарубежный опыт внедрения и использования электронного документооборота	128
Майдыков А. Ф., Майдыков А. А., Синодов И. А. О полномочиях органов оперативного управления (оперативных штабов) органов внутренних дел Российской Федерации и их руководителей в особых условиях (при возникновении чрезвычайных обстоятельств)	139
Садикова У. В. Организационное обеспечение в системе МВД России расследования отдельных видов преступлений подразделениями дознания	145
Снеговой А. В. Отдельные особенности полномочий, осуществляемых органами внутренних дел Российской Федерации при чрезвычайных обстоятельствах	152
Торопов Б. А., Гонов Ш. Х. Результаты исследования готовности сотрудников полиции к внедрению искусственного интеллекта в оперативно-служебную деятельность органов внутренних дел Российской Федерации	160

Трибуна молодого ученого

Дашидондоков Б. Д. Ситуационные центры как инструмент ситуационного управления в органах государственной власти в условиях осложнения оперативной обстановки	168
Тохиридзо О. Т. Домашнее насилие как социально-негативный феномен и предмет разбирательства по уголовным делам частного обвинения (по материалам Республики Таджикистан и Российской Федерации)	175
Черномор А. Д. Конституционно-правовое регулирование средств массовой информации в России и европейских странах (на примере Федеративной Республики Германия и Французской Республики)	183



Worked with issue

E. V. Belik
P. A. Rogulyov

V. A. Yarovaya
N. A. Yakusheva

Technical layout: A. A. Melnikova

The journal «Proceedings of the Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia» is registered with the Federal service for supervision of communications, information technology and mass media. Certificate of Registration ПИ № ФС77–75592 on April 19, 2019.

Using materials reference to the journal «Proceedings of the Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia» is required.

Print is signed 29.06.2022
Format 60×84 1/8

Capacity, printed sheet 22,09 p. s.
Circulation 500 copies.
First edition: 74 copies. Order № 27y.
Published 4 times a year.
Negotiable price.

Address of the Editorial Office
and Publisher:

125171, Zoi i Alexandra
Kosmodemyanskikh St., 8, Moscow.
Tel.: 8 (499) 745-81-43.
Tel/fax: 8 (499) 745-82-23.
E-mail: ebelik3@mvd.ru
Subscription index
at the General catalogue
«Pressa Rossii»: 15548.
Website: <https://a.mvd.ru/folder/6891081>.

Printed by the Unit for Typographic and
Operative Printing

of the Publishing Department
of the Management Academy
of the Ministry of the Interior of Russia.
125171, Zoi i Alexandra
Kosmodemyanskikh St., 8, Moscow.
Tel.: 8 (499) 745-81-43.

By the decision of the Higher
Attestation Commission
of the Ministry of Science and High
Education the Russian Federation
journal «Proceedings
of the Management Academy
of the Ministry of the Interior
of Russia» is included in the list
of reviewed scientific journals,
in which major scientific results
of dissertations for the degree
of doctor and candidate of sciences
should be published by scientific
specialties: 12.00.01 (5.1.1), 12.00.02,
12.00.11, 12.00.14 (5.1.2), 12.00.08,
12.00.09, 12.00.12 (5.1.4).

© Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia, 2022

PROCEEDINGS

OF THE MANAGEMENT ACADEMY
OF THE MINISTRY OF THE INTERIOR OF RUSSIA

2022

№ 2 (62)

June

The Journal
has been published since
December 2006

CONTENT

HISTORY OF STATE-LEGAL THOUGHT

Egorov A. A. The Moral Foundations of Law in the Works of A. P. Kunitsyn
(1783–1840).....8

STATE-LEGAL CONSTRUCTION IN RUSSIA AND ABROAD

Pozharskiy D. V., Rad'ko T. N. Functions of the State: Limits of Digital
Technologies..... 17
Saidov F. Z. Constitutional and Legal Status of Ombudsmen in Foreign Countries25

ADMINISTRATIVE LAW AND ADMINISTRATIVE PROCESS

Shevtsov A. V. Criteria for the Use of Administrative Coercion Measures
by the Police for Non-Compliance with the Procedure for Holding Meetings
of Deputies with Voters in Order to Inform about Their Activities34

DETECTION, CLEARANCE AND INVESTIGATION OF CRIMES

Vladimirov V. Yu., Danilov I. A., Shitov K. E. Digitalization of Trasological
Information as One of the Resources for Solving Crimes in Hot Pursuit45
Ivanov P. I. Methodology of Investigation the Crimes Related to the Legalization
of Proceeds Acquired by Criminal Means as a Tool to Increase the Effectiveness
of Their Investigation54
Krasil'nikov A. V. Genesis of the Institute of Proceedings in the Criminal Cases
in Respect of the Certain Persons' Categories in the Modern Criminal Procedure
Legislation of the Russian Federation63
Rossinsky S. B. Physical Evidence as a Means of Proof in a Criminal Case:
What is Their Cognitive Value?.....74
Sarkisyan G. G. Algorithm of Conducting Analytical Research by Employees
of the Departments that Provide Operational and Analytical Support for Operational
and Investigative Activities of the Internal Affairs Bodies of the Russian Federation82
Tambovtsev A. I., Pavlichenko N. V. Term "Assistance": Functional and Legal
Analysis Through the Prism of Operational Investigative and Private Detective
Activities90

JUDICIAL-EXPERT ACTIVITY

Gavrilin Yu. V. On the Concept and Content of the State Scientific Technical
Policy in the Field of Forensic Support of Law Enforcement (Forensic Policy)96
Kolesnikov S. I. Operational and Investigative Characteristics of Illegal Amber
Trafficking: from Illegal Extraction to Sales103

For attention of the authors

The journal «Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia» publishes original material of topical significance, scientific value and practical importance.

General requirements for submitted for publication of articles posted on the official website of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia at <https://a.mvd.ru> in the «Science» section.

The text of your paper should come together with a list of references (not less than 10 and not more than 25 references), 5 to 7 keywords and an abstract of 300 typed characters (200–250 words).

The material is expected to be delivered to the Journal as a Microsoft Word text file and a hard copy (spaced 1.5 intervals, font Times New Roman, size 14).

Your paper cannot be bigger than 24 typewritten pages (references, tables and pictures included).

All the articles are double «blind» peered reviewing. If it is sent back to you for revision or improvement, a copy or copies of the relevant review(s) will be enclosed.

The Editorial Board, the Editor-in-Chief and the Editorial Department of the research Journal espouse certain ethical principles, which also makes for a high quality and intellectual continuity of the publishing articles.

This Journal is an open-access in the Internet. When transferring to the journal the manuscript the author agrees to the placement of articles in Internet. The edition do not charge any fees for publication of the articles.

The Journal publishes only original high quality scientific works. Articles published in other scientific journal with the percentage of originality below 70 %, in which there is plagiarism, are not accepted for consideration.

JUDICIAL POWER, PROSECUTOR'S SUPERVISION, LAW ENFORCEMENT ACTIVITIES

Anikin V. N. Resource Model of Strategic Development of the System of the Ministry of Internal Affairs of Russia	110
Batorov B. O. Some Problems of Regulatory and Legal Regulation of Information Protection in the Internal Affairs Bodies of the Russian Federation and Ways to Resolve Them.....	121
Zvonareva A. Yu. Foreign Experience in Introduction and Use of Electronic Document Management.....	128
Maydykov A. F., Maydykov A. A., Sinodov I. A. On the Powers of the Operational Management Bodies (Operational Headquarters) of the Internal Affairs Bodies of the Russian Federation and their Heads in Special Conditions (in Case of Emergency)	139
Sadiokova U. V. Organizational Support in the System of the Ministry of Internal Affairs of Russia for the Investigation of Certain Types of Crimes by the Inquiry Units.....	145
Snegovoy A. V. Certain features of the powers exercised by the internal affairs bodies of the Russian Federation under extraordinary circumstances.....	152
Toropov B. A., Gonov S. H. The Results of Study of the Readiness of Police Officers to Implement Artificial Intelligence in the Operational and Official Activities of the Internal Affairs Bodies of the Russian Federation	160

TRIBUNE OF THE YOUNG SCIENTIST

Dashidondokov B. D. Situational Centers as a Tool for Situational Management in Public Authorities in the Context of Complication the Operational Situation	168
Tohirzoda O. T. Domestic Violence as a Socially Negative Phenomenon and the Subject of Proceedings in Criminal Cases of Private Prosecution (Based on the Materials of the Republic of Tajikistan and the Russian Federation).....	175
Chernomor A. D. Constitutional and Legal Regulation of Mass Media in Russia and European Countries (on the Example of the Federal Republic of Germany and the French Republic)	183



ИСТОРИЯ государственно-правовой мысли

Егоров Александр Александрович,
кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры теории
государства и права,
Московский государственный юридический
университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА),
Российская Федерация, 125993, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9
E-mail: egorov.a90@mail.ru

Alexandr Alexandrovich Egorov,
Candidate of Law,
Senior Lecturer at the Department
of Theory of State and Law,
Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Russian Federation, 125993, Moscow,
Sadovaya-Kudrinskaya St., 9

E-mail: egorov.a90@mail.ru

Научная специальность:
12.00.01 — теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве
(5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки)

Scientific specialty:
12.00.01 — Theory and History of Law and State;
History of Doctrines about Law and State
(5.1.1. Theoretical and Historical Legal Sciences)

ORCID 0000-0002-9867-0437

УДК 342.5

DOI 10.24412/2072-9391-2022-262-8-16

Дата поступления: 18 февраля 2022 г.

Дата принятия статьи в печать: 15 июня 2022 г.

Нравственные основания права в трудах А. П. Куницына (1783–1840)

The Moral Foundations of Law in the Works of A. P. Kunitsyn (1783–1840)

Аннотация

Актуальность темы исследования: в отечественной юридической литературе давно назрела потребность в комплексном политико-правовом исследовании нравственных оснований права в рамках учений о происхождении государства и права. Общетеоретическое значение указанной тематики определяется, прежде всего, той внутренней связанностью нравственности и права, в силу которой одно невозможно понять, выделить в своем качественном своеобразии без соотнесения, выявления отношения к другому. Говоря о том, что есть нравственность, мы явно или неявно держим в уме существование права и ее отличие от него. В последние годы наметились тенденции по изучению государственно-право-

Abstract

Relevance of the research topic: in the domestic legal literature, there has long been a need for a comprehensive political and legal study of the moral foundations of law within the framework of the teachings on the origin of the state and law. The general theoretical significance of this topic is determined, first of all, by the internal connectedness of morality and law, by virtue of which one cannot be understood, distinguished in its qualitative originality without correlation, revealing the relationship to the other. When we talk about what morality is, we explicitly or implicitly keep in mind the existence of law and its difference from it. In recent years, there have been trends in the study of the state-legal views of the classics of Russian theoretical and legal thought, taking into account

вых воззрений классиков отечественной теоретико-правовой мысли с учетом современного уровня развития знаний и принципа историзма. Благодаря этому обстоятельству некоторые концепции получают «второе дыхание», конструктивно доказывая состоятельность своих положений. Можно с уверенностью констатировать, что, несмотря на наличие исследований, посвященных воззрениям на государство и право, классиков дореволюционной отечественной юриспруденции, до сих пор должную оценку не получили вопросы соотношения нравственности и права. Осмысление и познание отечественного доктринального наследия особенно актуальны в современных условиях по двум причинам. Во-первых, сегодня все отчетливее наблюдаются процессы развития и трансформации новой российской государственности и ее правовой системы, что актуализирует интерес к фундаментальным основам юридической науки, в числе которых важное место занимает вопрос соотношения нравственности и права. Во-вторых, сегодня право является особой формой общественного сознания, основой социально-нормативного регулирования, той формой человеческой дисциплины, на которой только и может держаться и быть дееспособным современное общество. Это своего рода маркер высокого цивилизационного развития социума. В этом контексте особенно важен взаимодополняющий нравственный стержень, позволяющий праву не ассоциироваться исключительно с формальными правилами поведения, поддерживаемыми силой государственного принуждения.

Постановка проблемы: история общественной мысли свидетельствует, что выдающиеся вехи в истории моральной философии коррелируют с выдающимися вехами в истории правовой мысли. Точно так же история развития народов и их государственных устройств показывает, что изменения в их правовых механизмах и общественных нравах идут рука об руку. В истории отечественного правоведения особое место занимает исторический этап первой половины XIX века, в рамках которого происходила кодификация законодательства, предлагались выдающиеся реформаторские проекты, бурно развивалась политико-правовая мысль. В этом контексте особенно интересно понять нравственные основы доктринальной российской юриспруденции на примере изучения трудов профессора, действительного статского советника Александра Петровича Кунитсына (1783–1840). Этот представитель отечественной школы естественного права предложил свое видение правовой проблематики, основанное на серьезной научной и творческой составляющих. Интерес к его юридическому

the current level of knowledge development and the principle of historicism. Due to this circumstance, some concepts get a “second wind”, constructively proving the validity of their provisions. It can be stated with confidence that despite the existence of studies devoted to the views on the state and law of the classics of pre-revolutionary domestic jurisprudence, the issues of the relationship between morality and law have not yet been properly evaluated. Comprehension and cognition of the Russian doctrinal heritage are especially relevant in modern conditions for two reasons. Firstly, the processes of development and transformation of the new Russian statehood and its legal system are becoming more and more clearly observed today, which actualizes interest in the fundamental foundations of legal science, among which the question of the relationship between morality and law occupies an important place. Secondly, today law is a special form of public consciousness, the basis of social and regulatory regulation, the form of human discipline on which modern society can only hold and be capable. This is a kind of marker of the high civilizational development of society. In this context, a complementary moral core is especially important, allowing the right not to be associated exclusively with formal rules of conduct supported by the force of state coercion.

Problem statement: The history of social thought shows that outstanding milestones in the history of moral philosophy correlate with outstanding milestones in the history of legal thought. Similarly, the history of the development of peoples and their State structures shows that changes in their legal mechanisms and social mores go hand in hand. In the history of Russian jurisprudence, a special place is occupied by the historical stage of the first half of the XIX century, within which the codification of legislation took place, outstanding reform projects were proposed, political and legal thought developed rapidly. In this context, it is especially interesting to understand the moral foundations of doctrinal Russian jurisprudence by the example of studying the works of Professor, actual State Councilor Alexandr Petrovich Kunitsyn (1783–1840). This representative of the national school of natural law offered his vision of legal issues based on serious scientific and creative components. The interest in his legal heritage is due not only to his deep knowledge of law and practical experience, but also to the concrete historical and socio-political conditions of his life and scientific creativity.

The purpose of the study is to characterize the moral principles of A. P. Kunitsyn’s legal views on the basis of the use of modern scientific methods of scientific cognition, taking into account the principle of historicism.

Research methods: dialectical, historical-legal, comparative-legal, structural-legal, formal-legal.

наследию обусловлен не только его глубокими познаниями в области права и практическим опытом, но и конкретно-историческими и общественно-политическими условиями его жизни и научного творчества.

Цель исследования заключается в том, чтобы на основе использования современных научных методов научного познания при учете принципа историзма охарактеризовать нравственные начала правовых взглядов А. П. Куницына.

Методы исследования: диалектический, историко-правовой, сравнительно-правовой, структурно-правовой, формально-юридический.

Результаты и ключевые выводы: раскрыта чувственная природа человека и ограничения на проявление свободы человека; оценено значение нравственной природы закона, которая дополняет его формально-юридическую природу; охарактеризована классификация видов обид в зависимости от непосредственного объекта посягательства в контексте идеи прав человека; рассмотрен прообраз права необходимой обороны; проанализирована нравственная природа договорных отношений, в контексте которых А. П. Куницын сформулировал требования, существующие по сей день практически в неизменном виде; охарактеризована нравственная природа института брака с позиции отрицания фиктивных браков и браков между близкими родственниками.

Ключевые слова: нравственность; право; первоначальные права; производные права; договор; брак.

Results and key conclusions: the sensual nature of man and restrictions on the manifestation of human freedom are revealed; the importance of the moral nature of the law, which complements its formal legal nature, is evaluated; the classification of types of offenses depending on the direct object of encroachment is characterized in the context of the idea of human rights; the prototype of the right of necessary defense is considered; the moral nature of contractual relations is analyzed, in the context of which A. P. Kunitsyn formulated the requirements that exist to this day, almost unchanged; the moral nature of the institution of marriage is characterized from the position of denial of fictitious marriages and marriages between close relatives.

Keywords: morality; law; original rights; derivative rights; contract; marriage.

Введение. Социальные нормы представляют собой объективно обусловленные, исторически изменчивые и внутренне дифференцированные регуляторы общественных отношений, которые непосредственно конституируют жизнь социума, выступая при этом в качестве наиболее общих и универсальных идей разума, то есть ценностей. Не вызывает сомнения, что социальные нормы отличаются друг от друга сферой происхождения, длительностью исторического развития, своеобразием санкций и другими социально значимыми признаками. В числе этих регуляторов особое место занимают нравственность и право, соотношение, борьба и сотрудничество между которыми красной нитью проходят через всю мировую историю. Таким образом, диалектика нравственности и права относится к числу сложнейших проблем всего социально-гуманитарного знания, что обуславливает невозможность единого подхода к решению данной проблемы, касающейся важнейших принципов функционирования социу-

ма. Тем не менее на сегодняшний день существует ряд моделей соотношения нравственности и права, которые следует упомянуть.

Основная часть. Согласно первому подходу нравственность и право представляют собой единый слитный социально-нормативный регулятор. Здесь уместно обратиться к догосударственной эпохе становления человеческого общества, то есть первобытной общине, в рамках которой действовала единая система запретов, обязанностей и дозволений, получившая в более поздней интерпретации известность моно-нормы [1, с. 204]. Данную позицию подвергает сомнению Т. В. Кашанина, которая обосновывает нереалистичность этой гипотезы неразвитостью сознания первобытного человека и отсутствием в те времена «первобытных исследователей» [6, с. 215–216]. С этой точкой зрения нельзя в полной мере согласиться, так как без системы социальных норм, даже в самом ее примитивном понимании, жизнедеятельность общины была бы попросту невысказима. Таким

образом, первоначально сформировался единый социально-нравственный порядок, в рамках которого социальные нормы имели синкретичный характер, воплощая в себе одновременно обычаи, прообразы нравственности, религии и права. Этот подход достаточно условен, так как речь идет о вероятностном знании, которое не позволяет воспроизвести процесс становления общества достоверно и во всей исторической конкретности.

Однако причина нерасчлененности нравственности и права видится именно в особенностях первобытного строя, к числу которых А. А. Гусейнов относит отсутствие внутренней расчлененности, отсутствие существенных различий между людьми и полную слитность человека и общины [5, с. 3]. Процессы разделения труда, перехода от общинных к государственно-правовым формам жизни, усложнение общественных отношений предопределили процесс дифференциации системы социально-нормативного регулирования. В частности, все тот же А. А. Гусейнов справедливо отмечает, что нравственность появляется не одновременно с возникновением общества, а произрастает из противоречивости общих и частных интересов в контексте материальных общественных отношений [4, с. 5]. Процессы дифференциации нравственности и права обусловили выработку и других моделей, объясняющих их соотношение.

Согласно второй концепции между нравственностью и правом нет ничего общего. Так, классик дореволюционной школы юридического позитивизма в России Г. Ф. Шершеневич утверждал, что правильный подход к определению сущности права состоит именно в отграничении последнего от нравственности [12, с. 215–216]. Принято считать, что такая модель «вычищена» от всяких следов нравственности и эта «этическая стерильность» рассматривается в качестве ее специфического опознавательного знака. В более поздних вариантах появились подходы, рассматривающие эти регуляторы как целостные, относительно изолированные и самостоятельные анклавы. В частности, существовали взгляды, согласно которым право может быть и должно быть преодолено в ходе нравственного возвышения человека и общества (например, коммунистическая утопия рассматривалась как состояние, находящееся по ту сторону государства и права). В свою очередь, существуют и теории, трактующие право как самодостаточный механизм, охватывающий собой всю сферу нормативного регулирования (право как «математика свободы», по выражению В. С. Нерсисянца). Указанные и подобные им крайние подходы возводят нравственность и право к разным принципам,

исключая тем самым их взаимодействие. Развитие всего комплекса социально-гуманитарного знания, а также повседневная практика и здравый смысл предопределяют и иницируют понимание этих социальных регуляторов как равно необходимых и при этом тесно связанных, сталкивающихся между собой форм человеческой мысли и действия.

Третий подход представляет собой лаконичную формулу, которая задает такую историческую, социологическую и человеческую перспективу, согласно которой право представляет собой низшую ступень нравственности. В данном случае принято приводить в пример философско-правовую позицию В. С. Соловьева [11, с. 465, 577]. В более широком контексте можно сказать, что нравственность как идеальная перспектива человеческого поведения вступает в дело, обнаруживает свой вдохновляющий и неограниченный потенциал в тех случаях, когда право исчерпывает себя.

Наконец, согласно четвертой модели нравственность и право рассматриваются как взаимосвязанные, но самостоятельные социальные нормы. Характеризуя этот подход, А. А. Гусейнов отмечает, что все поведение человека делится на внешний и внутренний аспекты. Внешний аспект состоит в действиях и поступках, которые строго фиксируются, оцениваются обществом и законодательно регулируются, составляют сферу права. Внутренний аспект действий индивида состоит в субъективной обоснованности и поддается главным образом саморегулированию, составляет область нравственности [3, с. 10]. Представляется, что данная позиция является наиболее понятной и реалистичной. Словом, связь нравственности и права является самостоятельной и принципиально открытой исследовательской проблемой: она самостоятельна, ибо не может получить разрешения в узких дисциплинарных рамках этики или правоведения, а требует более широкого и системного взгляда на жизнь человека и общества; она открыта, ибо, поскольку речь идет об аспектах живой практики общественного развития, открытым, развивающимся, постоянно обновляющимся является сам предмет, включая и различные взгляды на него.

Все указанные концепции представляют несомненный интерес для развития социально-гуманитарного знания. Однако нельзя не отметить, что наиболее полное осмысление вопроса соотношения нравственности и права обнаруживается в контексте обращения к трудам классиков отечественной юриспруденции. В их числе следует особо отметить представителя школы естественного права Александра Петровича Куницына (1783–1840), неугасаемый интерес

к творчеству которого продиктован сразу несколькими обстоятельствами.

Во-первых, его научная и общественная деятельность пришлось на исторический этап первой половины XIX века. По мнению исследователей, именно этот хронологический период стал переломным в истории российской юриспруденции: кодификация законодательства, реформаторские проекты, развитие отечественной политико-правовой мысли. В данном контексте следует кратко охарактеризовать диссертационные и иные исследования, посвященные общественно-политическим и политико-правовым взглядам А. П. Куницына.

Изначально его имя упоминалось в связи с его преподавательской деятельностью в Царскосельском лицее. В этом контексте его фундаментальный труд «Право естественное» получил отрицательную и во многом предвзятую и политизированную оценку. Например, Д. Кобеко цитировал соответствующий архивный документ, согласно которому данная книга содержала «ложные начала и выводимые из них вредные учения» [7, с. 27]. Известна также позиция государственных чиновников в лице членов ученого комитета Главного правления училищ камер-юнкера Стурдзы и Д. П. Рунича, а также ревизора Министерства народного просвещения М. Л. Магницкого, которые отмечали, что «...книга пагубная, нарушающая веру христианскую и расторгающая все связи семейственные и государственные» [7, с. 158]. Данные обстоятельства привели к тому, что труд А. П. Куницына «Право естественное» был запрещен, а его экземпляры сожжены в 1821 г. Вероятно, под влиянием этой оценки известный дореволюционный правовед Н. М. Коркунов отмечал, что «произведения Куницына не представляют собой ничего выдающегося...» [8, с. 348]. В советское время научное наследие А. П. Куницына получило более объективную оценку.

Так, в 1951 г. в Москве А. Ф. Зайцев защитил кандидатскую диссертацию «Мировоззрение Куницына». По его мнению, «в лице А. П. Куницына русский народ имеет глубокого мыслителя, крупного правоведа, талантливого педагога, патриота, посвятившего свою незаурядную общественную деятельность пропаганде идей, направленных на облегчение тяжелой участи крестьян, освобождение их от крепостного строя и неограниченного деспотического абсолютизма». В рукописи защищенной в 1954 г. в Москве кандидатской диссертации М. И. Гильмана «Некоторые вопросы развития передовой социологической мысли в России второй половины XVIII – первой четверти XIX вв.: проблемы естественного права и общественного договора» А. П. Куницыну отводится лишь 10 страниц. В работе дан краткий обзор философских

и социологических идей книги А. П. Куницына «Право естественное» без всякого анализа и сопоставления. В 1963 г. ленинградский историк В. В. Пугачев защищал докторскую диссертацию «Из истории преддекабристской общественно-политической мысли». В данной работе А. П. Куницын был весьма спорно охарактеризован как «типичный представитель русского либерального просветительства начала XIX века». Его правовые идеи В. В. Пугачевым исследованы не были. Особняком стоит защищенная в Москве в 1964 г. кандидатская диссертация Ф. Н. Смирнова «А. П. Куницын и его учение о государстве и праве». Данный труд достаточно основателен, так как в нем анализируются общественно-политические условия жизни и научного творчества А. П. Куницына, а также его государственно-правовые воззрения. Наконец, на современном этапе следует отметить защищенную в Саратове в 2004 г. кандидатскую диссертацию Л. С. Гимишян «Государственно-правовые воззрения А. П. Куницына», в которой автор попыталась дать комплексный анализ государственно-правовых воззрений А. П. Куницына, определить их роль и место в истории развития правовых учений России XIX в. Автор хотя и посвятила отдельный параграф нравственным началам государства и права, однако рассмотрела их сугубо в контексте методологических основ естественно-правовой философии А. П. Куницына.

Второе обстоятельство состоит в том, что взгляды А. П. Куницына во многих аспектах были схожи с идеями А. Н. Радищева, труды которого во многом обусловили появление в нашей стране доктринальной правовой мысли. Будучи одними из наиболее образованных людей своего времени, эти представители отечественной естественно-правовой мысли отстаивали поистине прогрессивные постулаты: решающая историческая роль социума; свобода и равенство, даруемые людям при рождении; правовая защита всего населения и т. п. Вместе с тем между ними есть и явное отличие.

Ф. Н. Смирнов справедливо отмечает, что А. П. Куницын, отстаивая демократические преобразования, не высказывал революционных идей и возлагал надежды на реформы, хотя из его труда «Право естественное» можно было сделать революционные выводы [10, с. 7–8]. Вместе с тем идейная связь их воззрений не вызывает сомнений. В контексте принципа историзма вклад ученого в развитие той или иной теории (проблематики) выявляется и оценивается посредством соотнесения предшествующего и последующего периодов развития политико-правовой теории (мысли). Здесь важно уточнить, что на сегодняшний день отсутствуют объективные и однозначные подтверждения

того обстоятельства, что А. П. Куницын знал, изучал и обобщал взгляды А. Н. Радищева. Также мы не можем однозначно утверждать и то, что А. П. Куницыным была сформулирована собственная правовая доктрина ввиду того, что и в советское время, и в современных российских реалиях в литературе по истории политических и правовых учений идеи А. П. Куницына упоминаются лишь в контексте развития отечественной естественно-правовой мысли в целом. Данное обстоятельство не принижает значение научного и литературного наследия этого видного адепта отечественной политико-правовой мысли. Следовательно, правовые идеи А. П. Куницына заслуживают самостоятельного рассмотрения. Нельзя не отметить актуальность обращения к политико-правовой доктрине А. П. Куницына в связи с конкретно-историческими условиями его жизни и научного творчества.

Конец XVIII – начало XIX в. в нашей стране прошли под эгидой разложения феодального строя и развития капиталистического уклада. Руководствуясь вековыми устоями феодализма, помещичий класс всеми силами и средствами стремился сохранить и упрочить свое привилегированное положение, что обусловило поступательное ухудшение положения крепостных крестьян, являвшихся основной социальной категорией и составлявших треть населения Российской империи. Такое положение дел приводило к народным восстаниям, жестоко подавляемым царскими войсками.

В таких конкретно-исторических реалиях формировалось юридическое мировоззрение А. П. Куницына. Для того чтобы оценить нравственные основания его правовых идей, необходимо обратиться к его исторически прогрессивным воззрениям, которые по сей день актуальны и не утратили своего общетеоретического и социально-практического значения. Здесь важно понимать, что в отличие от современных правоведов, в работах которых можно обнаружить отдельные главы и параграфы, посвященные нравственным основаниям права, в трудах самого А. П. Куницына по понятным причинам четкое выделение этого вопроса отсутствует. Следовательно, на основе укоренившихся в истории политических и правовых учений портретного и проблемного подходов, современного уровня обобщения и с учетом принципа историзма нравственные начала правовых взглядов А. П. Куницына будут выводиться из его подходов к пониманию широкого круга юридических вопросов. Это объективная необходимость, так как в истории политических и правовых учений недопустимо приписывать ученому (мыслителю) то, что он не поднимал в своих трудах. Это своего рода историческая реконструкция посредством иллюстрации

научного и творческого наследия А. П. Куницына в свете современного уровня развития социально-гуманитарного знания.

В предуведомлении к своему основному труду «Право естественное» А. П. Куницын писал: «Умозрительная часть правоведения в России еще так нова, что представляет множество затруднений касательно учебных слов и выражений. Отечественное положительное законодательство облегчает сию трудность, но совершенно не освобождает от оной» [9, с. 2]. Как справедливо отмечает Л. С. Гимишян, правовое учение А. П. Куницына является ядром его естественно-правовой концепции и представляет наибольшую сложность для восприятия. Однако именно правовые воззрения выделяют его среди других отечественных представителей школы естественного права [2, с. 126]. Нравственные начала права, по мнению А. П. Куницына, соответствуют самой природе человека.

Признавая за человеком как чувственную, так и разумную природу, А. П. Куницын пишет: «Человек по силе чувственной природы желает только того, что почитает добрым, и отвращается от того, что находит злым. Сему закону подлежат все желания, равно как и предпочтение большего добра меньшему и меньшего зла большему» [9, с. 4]. Вместе с тем человек может заблуждаться в познании добра и зла. Здесь уже на помощь приходит разумная природа человека. Именно разум, по мысли А. П. Куницына, позволяет рассматривать вещи «не только по их отношению к желаниям, но и по ихсообразности со своею собственной природой» [9, с. 5]. Таким образом, человек действует свободно, что подразумевает возможность «располагать своим поведением независимо от внешних впечатлений». Этот постулат актуален и для современного правоведения. Рассматривая безусловное право в контексте понятия о законах и должностях нравственных, А. П. Куницын выводит значение слова «закон».

А. П. Куницын писал: «Слово Закон по своему производству означает преграду, далее которой что-либо простираться не должно или не может. В переносном смысле закон есть положение, выражающее необходимость, по которой что-либо случается или случиться должно» [9, с. 13]. Как мы видим, речь идет об охранительных началах закона. Вместе с тем А. П. Куницын отстаивал нравственную природу закона, не рассматривая последний сугубо как приказ, продиктованный государственной властью. По его убеждению, необходимость, выражаемая законами разума, является нравственной. Именно деяние, продиктованное нравственной необходимостью, является нравственным. А. П. Куницын категорично заявляет: «Каждый человек внутренне свободен и за-

висит только от законов разума, а по сему другие люди не должны употреблять его средством для своих целей» [9, с. 14]. В данном контексте А. П. Куницын был убежден в том, что каждый человек имеет нравственную возможность защищать свои права, так как праву одного лица соответствует обязанность другого лица. В современном прочтении это умозаключение надо понимать как корреспондирующий характер прав и обязанностей, при котором любому субъективному праву соответствует та или иная юридическая обязанность. В данном контексте А. П. Куницын стремился определить природу права.

Рассуждая о главном начале права, А. П. Куницын писал: «Поколикую право имеет непосредственным предметом внешнюю свободу людей, то главное формальное начало оно можно выразить следующим образом: Человек имеет право на все деяния и состояния, при которых свобода других людей по общему закону разума сохранена быть может» [9, с. 21]. Этот подход имеет четкую корреляцию с определением права, предложенным И. Кантом в работе «Метафизические начала учения о праве». И далее А. П. Куницын выражает формулу, которая аналогичным образом сходна с подходом И. Канта: не употребляй других людей как средство для своих целей. Таким образом, гуманистическая традиция в праве прослеживается весьма четко. Этот постулат получает свое развитие в главе III труда «Право естественное» под названием «Употребление начал права при суждениях о действиях человека». Рассматривая деяния, как «сообразные с законом» или «несообразные с законом», А. П. Куницын предложил несколько градаций обид, анализ которых позволяет выделить виды объектов правовой охраны.

Будучи убежденным в том, что существуют первоначальные права (даруемые человеку от рождения) и производные права (приобретаемые в обществе), А. П. Куницын классифицировал обиды на «существенные» (посягают на первоначальные права) и «случайные» (посягают на производные права). По его мнению, следует выделять также «общую обиду», «частную обиду» и «особенную обиду». В первом случае нарушаются права всех членов общества, во втором — права многих лиц или словесия, а в третьем — права одного лица. Наконец, существует третья классификация обид, которая определялась критерием «качества деяния» и включала в себя «положительную обиду», заключающуюся в «исполнении деяния», в результате которого нарушались права другого человека, и «отрицательную обиду», состоящую в «оставлении известного деяния», совершение которого обязательно [9, с. 25]. Вероят-

но, речь идет о прообразе форм деяния — действия и бездействия. Нравственные основания права обнаруживаются и в разделе книги «Право естественное» под названием «О врожденных правах человека».

А. П. Куницын писал: «Первоначальные права проистекают из самой природы и называются врожденными, поскольку основываются на качествах врожденных человеку...» [9, с. 30]. Под правом личности он понимал право человека «на самого себя», которое позволяет человеку свободно располагать своими телесными и духовными силами. Таким образом, каждый человек является существом самостоятельным. Вместе с тем свобода человека не означает вседозволенности и имеет следующие ограничения: свобода других людей; количество прав, принадлежащих конкретному человеку; физические и нравственные силы, «потребные для употребления права» [9, с. 31]. Среди первоначальных прав А. П. Куницын выделял следующие права: существовать, действовать и достигать благополучия.

Признавая за каждым человеком право на существование, А. П. Куницын писал: «Жизнь человека сама по себе не составляет последней и безусловной цели, но заимствует свое достоинство от того, что она есть источник всякого нравственного совершенства» [9, с. 32–33]. А. П. Куницын полагал, что человек обладает не только основанной на телесной целостности физической жизнью, но и нравственной жизнью, которая зиждется на познавательных силах [9, с. 33]. Право на жизнь, по мнению А. П. Куницына, предполагает и возможность ее защищать от нападений других людей: «Если человек не может иначе сохранить жизнь свою, как умерщвлением несправедливого нападающего, то разум представляет ему и сие право... закон разума признает справедливым, чтобы жизнь невинного сохранена была через пожертвование жизни виновного» [9, с. 33]. Представляется, что речь идет о прообразе права необходимой обороны, для осуществления которого А. П. Куницын не предусмотрел четких ограничений. Нравственную природу А. П. Куницын усматривал и в праве действовать. Действия человека он подразделял на внутренние и внешние.

Внутренние действия не могут нарушить права других людей и проявляются в способности мыслить и желать [9, с. 34]. Следовательно, мысли и желания человека, которые не воплотились в конкретное поведение, не регулируются правом и не влекут ответственности. В свою очередь, внешние действия могут противоречить правам других людей. В этом случае они подлежат безусловному осуждению общества. При этом А. П. Куницын усматривал невозможность противиться законному причи-

нению вреда: «Право одного человека исполнять известные деяния возлагает обязанность на прочих допускать оные. Вред, проистекающий для меня от законных деяний другого человека, не дает мне прав ему противиться в совершении оных» [9, с. 35]. Таким образом, свобода действовать ограничивается не только правами других лиц, но и при наличии законных оснований может причинять известный вред. Наконец, последним первоначальным правом А. П. Куницын считал право достигать благополучия.

А. П. Куницын писал: «Человек по своей чувственной природе желает приятного и отвращается от неприятного. Первоначальное назначение сего стремления есть сохранение бытия человеческого. Право на жизнь предоставляет каждому право на средства, служащие к поддержанию и услаждению оной» [9, с. 38]. Признавая понятие о благополучии относительным, А. П. Куницын полагал, что только сам человек может определить, что способствует его благополучию, а что ему противоречит. «Отсюда также явствует, что каждый человек имеет право избрать тот образ жизни и род занятий, который почитает сходным с собственным благополучием», — заключает А. П. Куницын [9, с. 38]. Анализируя эти постулаты, можно с уверенностью утверждать, что признание за человеком права самостоятельно избирать род деятельности и стремиться к благополучию получило закрепление как в законодательствах всех цивилизованных стран, так и в рамках международного права. Признавая права первоначальными неотъемлемыми и неотчуждаемыми, А. П. Куницын был убежден в том, что данные права принадлежат всем, включая детей, слабоумных, сумасшедших и иных ограниченных лиц. В рамках части «Условное право» и главы «О правах производных» своего основного труда «Право естественное» А. П. Куницын раскрывает нравственно-правовую природу договорных отношений.

К числу необходимых условий для действительности любого договора А. П. Куницын относил следующие: свободное согласие сторон; возможность отчуждать передаваемое право; физическая и нравственная возможность исполнить договор. При этом договаривающиеся лица в момент заключения договора должны быть в «полном употреблении разума», иметь «одинаковое понятие» о предмете договора и взаимное желание его совершить, а также ясно выражать свою волю [9, с. 57]. Очевидно, что эти требования актуальны по сей день и имеют законодательное закрепление. А. П. Куницын категорично полагал, что тот, кто заключает договор с человеком, находящимся в состоянии безумия, сумасшествия, бешенства, крайней глупости, детства и пьянства,

простирающегося до беспамьятства, не получает права. Согласие стороны в этом случае ничтожно. А. П. Куницын писал: «Нравственно невозможным в праве называется то, что противно правам других людей. Посему тот только договор действителен, из которого не проистекает нарушения прав других» [9, с. 61]. Следовательно, А. П. Куницын был убежден, что ни один договор не должен противоречить законодательству. Наконец, следует упомянуть и нравственные начала «Права семейственного».

А. П. Куницын писал: «Супружество есть союз между двумя лицами различного пола для исключительного сожития. Договор, на котором сей союз утверждается, называется брачным. Члены супружества суть муж и жена, называемые вместе супругами» [9, с. 89–90]. Супружеский договор, по его мысли, основывается на требованиях свободного согласия, а также нравственной и физической возможности его исполнить. Таким образом, будущие супруги не должны принуждаться к заключению брака, а также находиться в «полном употреблении разума». А. П. Куницын считал, что многоженство «противно праву», так как муж сожительствует со многими женами, требуя от них не сожительствовать с другими лицами. Особые нравственно-правовые запреты А. П. Куницын предусматривал для временного сожительства и браков между близкими родственниками.

«Брак, заключенный на временное сожитие, называется наложничеством. Хотя не можно доказать по началам Права незаконности наложничества, но оно противно нравственной природе человека, ибо он делается чрез то рабом своего вождения», — категорично утверждает А. П. Куницын [9, с. 91]. В свою очередь, заключение брака между близкими родственниками невозможно ввиду наличия у них «особенной нравственной любви», противоречащей должностям супругов. А. П. Куницын писал: «В случае брака между такими лицами благородное чувство родственного расположения пожертвовано будет другому чувству низшего разряда» [9, с. 91]. Как мы видим, аксиологическая природа воззрений А. П. Куницына состояла в недопустимости фиктивных браков и брачных отношений между близкими родственниками. Следует также упомянуть об отношениях родителей и детей.

А. П. Куницын к числу прав родителей относил следующие: стараться о содержании и укреплении «телесных сил» детей своих; доставлять своим детям нравственное воспитание; заставлять своих детей заниматься полезными упражнениями; защищать своих детей от других лиц и требовать от них не вмешиваться в дела воспитания [9, с. 94]. При этом он предусмотрел ограничения в осуществлении родительской власти:

власть родителей незаконна в случаях, когда она не имеет целью воспитание детей; родители не могут поступать с детьми как с собственностью; родители могут наказывать детей только в воспитательных целях [9, с. 95]. Родительская

власть не вечна, ослабевает по мере взросления детей и прекращается, когда дети получают «достаточные силы» к труду и «употребление разума», при котором сами могут «располагать своими поступками».

Список литературы:

1. Алексеев В. П., Першиц А. И. История первобытного общества: учебник для вузов по специальности «История». Москва, 1990.
2. Гимшиян Л. С. Государственно-правовые воззрения А. П. Куницына: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004.
3. Гусейнов А. А. Мораль и право: характер связи // Нравственное измерение и человеческий потенциал права: сборник научных трудов. Москва, 2017.
4. Гусейнов А. А. Социальная природа нравственности: автореф. дис. ... д-ра филос. наук. Москва, 1977.
5. Гусейнов А. А. Условия происхождения нравственности: автореф. дис. ... канд. филос. наук. Москва, 1964.
6. Кашанина Т. В. Происхождение государства и права. Современные подходы и новые трактовки. Москва, 1999.
7. Кобеко Д. Императорский Царскосельский лицей. Наставники и питомцы. Санкт-Петербург, 1811.
8. Коркунов М. Н. История философии права. Санкт-Петербург, 1898.
9. Куницын А. П. Право естественное. Санкт-Петербург, 1818.
10. Смирнов Ф. Н. Общественно-политические и правовые взгляды А. П. Куницына: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1965.
11. Соловьев В. С. Оправдание Добра. Изд. 2-е, доп. и испр. Москва, 1899.
12. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. Москва, 1910. Вып. 1.

Для цитирования:

Егоров Александр Александрович. Нравственные основания права в трудах А. П. Куницына (1783–1840) // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 2 (62). С. 8–16.

References:

1. Alekseev V. P., Pershic A. I. Istoriya pervobytnogo obshchestva: uchebnik dlya vuzov po special'nosti "Istoriya". Moskva, 1990.
2. Gimishyan L. S. Gosudarstvenno-pravovye vozzreniya A. P. Kunicyna: dis. ... kand. jurid. nauk. Saratov, 2004.
3. Gusejnov A. A. Moral' i pravo: harakter svyazi // Nravstvennoe izmerenie i chelovecheskij potencial prava: sbornik nauchnyh trudov. Moskva, 2017.
4. Gusejnov A. A. Social'naya priroda нравственности: avtoref. dis. ... d-ra fil. nauk. Moskva, 1977.
5. Gusejnov A. A. Usloviya proiskhozhdeniya нравственности: avtoref. dis. ... kand. fil. nauk. Moskva, 1964.
6. Kashanina T. V. Proiskhozhdenie gosudarstva i prava. Sovremennye podhody i novye traktovki. Moskva, 1999.
7. Kobeko D. Imperatorskij Carskosel'skij licej. Nastavniki i pitomcy. Sankt-Peterburg, 1811.
8. Korkunov M. N. Istoriya filosofii prava. Sankt-Peterburg, 1898.
9. Kunicyn A. P. Pravo estestvennoe. Sankt-Peterburg, 1818.
10. Smirnov F. N. Obshchestvenno-politicheskie i pravovye vzglyady A. P. Kunicyna: dis. ... kand. jurid. nauk. Moskva, 1965.
11. Solov'ev V. S. Opravdanie Dobra. Izd. 2-e, dop. i ispr. Moskva, 1899.
12. Shershenevich G. F. Obshchaya teoriya prava. Moskva, 1910. Vyp. 1.

For citation:

Egorov Alexandr Alexandrovich. The Moral Foundations of Law in the Works of A. P. Kunitsyn (1783–1840) // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2022. № 2 (62). P. 8–16.

ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ строительство в России и за рубежом

Пожарский Дмитрий Владимирович,
доктор юридических наук, доцент,
начальник кафедры государственно-
правовых дисциплин,
Академия управления МВД России,
Российская Федерация, 125171, Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8
E-mail: dimapozharskiy@yandex.ru

Dmitriy Vladimirovich Pozharskiy,
Doctor of Law, Associate Professor,
Head of the Department of State Law Disciplines,
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia,
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: dimapozharskiy@yandex.ru

Радько Тимофей Николаевич,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации,
профессор кафедры теории государства и права,
Московский государственный
юридический университет
имени О. Е. Кутафина (МГЮА),
Российская Федерация, 125993, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Timofey Nikolaevich Rad'ko,
Doctor of Law, Professor,
Honored Lawyer of the Russian Federation,
Professor at the Department of Theory of State
and Law,
Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Russian Federation, 125993, Moscow
Kudrinskaya St., 9

Научная специальность:
12.00.01 — теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве
(5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки)

Scientific specialty:
12.00.01 — Theory and History of Law and State;
History of Doctrines about Law and State
(5.1.1. Theoretical and Historical Legal Sciences)

УДК 342

DOI 10.24412/2072-9391-2022-262-17-24

Дата поступления: 11 апреля 2022 г.

Дата принятия статьи в печать: 15 июня 2022 г.

Функции государства: пределы цифровых технологий

Functions of the State: Limits of Digital Technologies

Аннотация

Постановка проблемы: одной из тенденций современного общества на современном этапе выступает стремительное развитие цифровых технологий. Они становятся частью всех сфер общества, каждого социального института, включая государство и право. Цифровые технологии становятся неотъемлемой частью публичного управления и правового регулирования, выступающих содержанием функций государства. Развитие и внедрение цифровых технологий в содержание функций

Abstrakt

Problem statement: one of the trends of modern society at the present stage is the rapid development of the digital technologies. They become part of all spheres of society, every social institution, including the state and law. Digital technologies are becoming an integral part of public administration and legal regulation, which are the content of functions of the state. Development and introduction of the digital technologies into the content of the functions of the state is inevitable and an objectively occurring process with obvious and hidden

государства – неизбежный и объективно происходящий процесс с очевидными и скрытыми преимуществами и рисками, выявление которых является условием выбора оптимальных технологий государственного воздействия и механизмов правового регулирования «цифровых» отношений.

Цель исследования заключается в соотношении функций государства с информационными технологиями, в обосновании меры и пределов (насколько это возможно в научной статье) их использования в реализации функций государства, а также в обосновании цифровизации в качестве объекта государственного воздействия и правового регулирования. В процессе достижения этой цели мы отличали цифровые технологии, используемые в качестве средства реализации функций государства, от цифровых технологий, являющихся объектом государственного воздействия.

Методы: методами реализации поставленных задач стали материалистическая диалектика, выводы, основанные на законах логики. В работе используются социологические методы, в частности результаты исследования, проведенного сотрудниками НИУ «Высшая школа экономики», а также социологические материалы, опубликованные в журнале «Социологические исследования». Некоторые рассуждения о перспективах развития функций государства в условиях цифровизации связаны с метафизикой.

Авторы акцентируют внимание на том, что некоторые термины («цифровизация», «цифровые технологии», «информационные технологии», «искусственный интеллект») используются в общем смысловом контексте и рассматриваются в качестве содержательно однородных явлений.

Выводы:

1) цифровые технологии в соотношении с функциями государства имеют две формы проявления: средство и объект функционирования государства, в том числе государственно-правового воздействия. Ценность цифровых технологий в большей мере проявляется в социально-экономическом (интернет-вещи, онлайн-покупки и услуги, дистанционное трудоустройство, 3D-принтеры и т. п.), идеологическом (ресурс легитимации публичной власти), оборонительном (вооружение) и правоохранительном (технологии и средства обнаружения правонарушений) содержании функций государства;

2) интерпретация термина «предел» (стремление переменной величины к постоянному значению) в совокупности с феноменом социального привыкания позволяет утверждать, что цифровые технологии имеют тенденцию становиться константой в содержании функций государства;

advantages and risks, identification of which is a condition for choosing the optimal technologies of state influence and mechanisms of legal regulation of “digital” relations.

The purpose of the study is to correlate the functions of the state with information technologies, in substantiating the measures and limits (as far as possible in a scientific article) of their use in the implementation of state functions, as well as in substantiating digitalization as an object of state influence and legal regulation. In the process of achieving this goal, we distinguished digital technologies used as means of implementing state functions from digital technologies that are the object of state influence.

Methods: materialistic dialectics, conclusions based on the laws of logic became the methods of implementing the tasks set. The work uses sociological methods, in particular the results of a study conducted by the staff of the Higher School of Economics, as well as the sociological materials published in the journal “Sociological Research”. Some arguments about the prospects for development of the state functions in the context of digitalization are connected with metaphysics.

The authors emphasize that some terms (“digitalization”, “digital technologies”, “information technologies”, “artificial intelligence”) are used in a general semantic context and are considered as meaningfully homogeneous phenomena.

Conclusions:

1) the digital technologies in relation to the functions of the state have two forms of manifestation: a means and an object of the functioning of the state, including state legal influence. The value of the digital technologies is more evident in the socio economic (Internet things, online purchases and services, remote employment, 3D-printers, etc.), ideological (a resource for legitimizing public power), defensive (weapons) and law enforcement (technologies and means of detecting offenses) content of the functions of the state;

2) interpretation of the term “limit” (the tendency of a variable to a constant value) in conjunction with the phenomenon of social habituation allows us to assert that digital technologies tend to become a constant in the content of the functions of the state;

3) information saturation, a violation of the balance of the measure and limits of the use of digital technologies in the content of the functions of the state creates the illusion of virtualization and accessibility of public power, exacerbating the problem of political alienation of the individual. Nevertheless, the information space acts as a resource for legitimizing public power. From this point of view, the state needs continuous reproduction of legitimacy, including by increasing the state and legal impact on the information space;

3) информационное перенасыщение, нарушение баланса меры и пределов использования цифровых технологий в содержании функций государства порождает иллюзию виртуализации и доступности публичной власти, усугубляя проблему политической отчужденности личности. Тем не менее информационное пространство выступает ресурсом легитимации публичной власти. С этой точки зрения государство нуждается в непрерывном воспроизводстве легитимности, в том числе путем увеличения государственного и правового воздействия на информационное пространство;

4) в качестве первичной меры и предела использования цифровых технологий выступает достоинство человека, основанное на общении с себе подобными и гарантированное правом выбора между традиционными и инновационными формами социальных отношений. Роль естественного (человеческого) интеллекта и традиционных форм социальных отношений сохранится, но, возможно, станет доступной немногим. Такая перспектива в совокупности с иными рисками цифровизации порождает феномен «децифровизации», в центре которой вновь оказывается человек.

Ключевые слова: цифровые технологии; функции государства; публичное управление; искусственный интеллект; мера; пределы; ограничения; правовое регулирование.

4) primary measure and limit of the use of digital technologies is human dignity, based on communication with one's own kind and guaranteed by the right to choose between traditional and innovative forms of social relations. The role of natural (human) intelligence and traditional forms of social relations will remain, but perhaps it will become accessible to a few. This prospect, combined with other risks of digitalization, generates the phenomenon of "un-digitalization", in the center of which a person again finds himself.

Keywords: digital technologies; state functions; public administration; artificial intelligence; measure; limits; restrictions; legal regulation.

В любую историческую эпоху государство функционирует в довольно сложных и постоянно изменяющихся условиях. Отвечая на самые разнообразные внешние и внутренние вызовы, порождаемые социальными противоречиями и технологическими процессами, а также природными (стихийными) явлениями, государство, по идее, должно столь же непрерывно изнашиваться. Однако оно совершенствуется и усиливается... Обстоятельный анализ всех вызовов без исключения сопряжен с риском что-нибудь упустить. Следует учесть, что жизненный цикл некоторых вызовов настолько краток, что наука не всегда успевает познать их природу, обосновать причинно-следственные связи с государством. Иногда они вовсе не оказываются таковыми, проходят незаметно, практически не затрагивая государственно-правовую реальность, уступая место иным более серьезным проблемам. К примеру, в период пандемии и действия ограничений казалось, что люди никогда не вернуться к привычным формам общения, поскольку они утратили социальное доверие. В итоге мы наблюдаем, что уровень доверия в 2020 г. не снизился по сравнению с 2018 г. [3, с. 65].

Тем не менее каждый вызов выступает импульсом для государства, движущей силой изменений в содержании его функций, стимулом для научного осмысления. Обеспечивая непрерывное развитие общества, стимулируя раскрытие творческого потенциала человеческого труда, государство выполняет созидательную функцию. Сохраняя (охраняя) достигнутые обществом результаты (уровень социального развития), обеспечивая правовой порядок, защищая общество от нападений извне, государство осуществляет охранительную функцию. Образую диалектическую пару, созидательная и охранительная функции обеспечивают целостность общества и непрерывность его развития. В этом проявляется ценность и социальная роль, которую государство как часть выполняет по отношению к целому — обществу. Содержание каждой из указанных функций обусловлено историческим типом, формами государства, а также особенностями развития на каждом историческом этапе.

Одной из особенностей содержания функций государства, тенденций их развития на современном этапе выступает развитие и внедре-

ние в социальные отношения информационных (цифровых) технологий. Филологи и философы утверждают, что феномены человеческого жизненного мира существуют только потому и постольку, поскольку о них идет речь [16, с. 6]. О цифровых технологиях действительно размышляют и пишут, причем весьма активно. Они заполняют все сферы социума, включая политическую и правовую, причем ставят под контроль не только поведение, но и сознание [15, с. 135].

Развитие и внедрение цифровых технологий – вполне закономерное явление. Технология как творческий процесс стремится к превращению неорганических элементов природы в органические, неживого в живое, ненастоящего в настоящее. То, что природа недодала человеку при его рождении, он неустанно стремится дополнить посредством применения технологий [8, с. 5–10]. В государственно-правовой реальности цифровые технологии также обладают определенными преимуществами, которые мы сознательно не перечисляем. В этом нет смысла, поскольку юридическая наука в последнее время весьма преуспела в обосновании перспектив цифровизации. Повторимся, что наша задача заключается в обосновании *меры и пределов* (в том числе политико-правовых) ее использования в публичном управлении и правовом регулировании. При этом следует отличать цифровые технологии, используемые в качестве *средства* реализации функций государства, от цифровых технологий, выступающих *объектом* государственного воздействия, в том числе правового регулирования.

Мы соглашаемся с мнением И. А. Исаева, отмечающего, что цифра не есть просто число. Она, скорее, символ и магическая техника познания и управления. Сосчитать – это значит продемонстрировать власть над элементами цифровой реальности. Кто подсчитывает, тот управляет процессами [8, с. 5–10]. Это отчасти объясняет то, что современный человек опасается не столько последствий роботизации, сколько взаимоотношений между властью и обществом в новых условиях. Властелинами мира станут владельцы роботов, для которых все остальные превращаются в лишнюю массу, потребляющую ограниченные природные ресурсы. На смену современной формации придет новый «роботовладельческий» строй, с неизбежной классовой борьбой между лишними людьми и роботовладельцами [1, с. 166].

Применительно к функциям государства технологии становятся средством их реализации и наиболее тесно «прижимаются» к методам и ресурсам публичной власти и управления. Потенциал информационных технологий раскрывается в государственной идеологии, ко-

торая, вопреки конституционному запрету (ст. 13 Конституции Российской Федерации), является неотъемлемым компонентом функций государства. «Цифра» становится универсальным средством легитимации публичной власти, средством формирования ее социальной оценки.

Демографические показатели, уровень доходов населения, темпы инфляции, объемы добычи природных ресурсов, сумма внешнего долга, уровень правопорядка, законности и иные статистические сведения выступают средством аксиологизации публичной власти и апологии управления – интереса, к реализации которого государство стремится всегда и неизбежно, причем с особой старательностью. В этом нет ничего удивительного, таково его природа. Легитимность – это не врожденное, а приобретаемое свойство государства, а легитимация – непрерывный процесс компенсации дефицита легитимности публичной власти [5, с. 15]. Следовательно, государство особенно заинтересовано в технологиях, надежно и относительно экономно обеспечивающих устойчивость и непрерывное воспроизводство публичной власти.

Однако несовпадение публичной власти, общества и личности, порождающее феномен политического отчуждения, в полной мере неустранимо в принципе [12, с. 12]. Несмотря на доступность (комфортность, удобство) ряда государственных услуг, оказываемых «в цифре», проблема отчужденности не решается, а усугубляется. Цифровизация функций государства порождает иллюзию виртуализации и доступности публичной власти. Функционирование государства при этом тяготеет к превращению в социально бесконтактный процесс. Сращивание с цифровой реальностью порождает феномен виртуального субъекта политических и правовых отношений, то есть индивида, полностью погруженного в интернет. Чиновник он или нет – не принципиально. Значимо то, что это не «копия», а реальная (в том числе политическая и правовая) личность, поглощенная виртуальной средой настолько, что сфера ее самореализации по сути ограничена цифровыми алгоритмами [10, с. 55].

Природа и сущность государства неизменны. Следовательно, относительно неизменны и функции государства, поскольку в них наиболее рельефно проявляются сущность, ценность и социальное назначение государства. Функции государства – это то, чем государство занимается имманентно, всегда и не заниматься не может. К примеру, сердце живых организмов обеспечивает циркуляцию крови и, как бы не хотелось, оно будет выполнять только эту функцию...

С этой точки зрения речь может идти об изменчивости содержания и структуры функций государства, о ранжировании в системе в зависимости от важности решаемых задач. Объекты деятельности государства, приоритеты и задачи, комбинации методов и средств, ресурсы, нормативно-правовые основы функций государства изменяются на различных этапах исторического развития. Каждая эпоха порождает вызовы (испытания) государству, системе его функций, которая изменяется под таким воздействием. Социальные потрясения (войны, катастрофы, революции, эпидемии и др.), также как и великие открытия влияют на функциональные свойства государства, но не меняют его сущность.

В этой связи предположение Мартина ван Кревельда о том, что «...беспрецедентное развитие электронных информационных услуг, по-видимому, ознаменовало еще один шаг на пути отступления государства» [9, с. 480], является дискуссионным. Государство априори стремится к увеличению собственной «массы» за счет сокращения свободы личности, «смещающейся» в информационное пространство. Аналогии с правом в данном случае очевидны. Как известно, оно неразрывно связано с государством и в условиях цифровизации тяготеет к увеличению своей нормативности. Недоступность виртуальной среды для государства и правового регулирования несколько преувеличена. В условиях развития информационного общества усиление государственного присутствия в виртуальном пространстве позволяет обеспечивать режим законности. Вместе с тем этот процесс неизбежно влечет снижение уровня доверия к публичной власти со стороны пользователей сети Интернет, воспринимающих данную тенденцию в качестве посягательства на права и свободы [13, с. 11]. Используя технологии, публичная власть сама становится технологией.

Триада «функции государства — публичное управление — публичная власть» в условиях цифрового отрыва от социальности становится недоступной для понимания и практики. Функции государства и публичное управление основываются на воле и сознании людей, реальных отношениях между ними, причем не обязательно вертикальных и горизонтальных, прямых и обратных. Цифровые технологии становятся средством обратного воздействия на содержание функций государства. Информационное содержание социальных сетей — это не только объект государственного воздействия, это сигнальная система, форма выражения политических и правовых инициатив институтов гражданского общества.

Разумеется, каждое явление имеет свою оборотную сторону, многое зависит от того, куда именно устремлен взгляд. Социально опас-

ные свойства информационно-цифровых технологий проявляются в сфере действия права и функций государства, они кроются в их тотальности, сверхпроводимости и латентности. Их использование способно к противоположным эффектам.

Малоизученным феноменом является эффект «усталости сострадать», под которым понимают реакцию аудитории на насыщение медиапространства негативной информацией. Как правило, это выражается в формировании утомления и безразличия, сопровождающихся целенаправленным отказом от новостей, отчуждением и нежеланием инициировать коллективные действия по изменению ситуации [2, с. 47].

Другой пример. Системы, позволяющие прогнозировать совершение преступлений в различных районах города на основе прошлых криминологических данных, способствуют тому, что районы, маркированные как места с повышенной преступностью, покидают законопослушные жители, что автоматически способствует росту преступности. Аналогичный эффект возникает при направлении в такие районы дополнительных полицейских сил и средств. Это ожидаемо обеспечивает рост количества регистрируемых правонарушений. Программы, предлагающие ограничения в отношении лиц, статистически склонных к правонарушениям, способствуют их маргинализации и подталкивают к совершению новых правонарушений. Известная программа социальных рейтингов, развиваемая в Китайской Народной Республике, аналогичным образом закрепляет ранее сформировавшиеся модели поведения, в том числе правовые девиации [7, с. 81].

Использование устройств видеофиксации правонарушений в правоприменительной практике не позволяет учитывать обстоятельства, исключаяющие юридическую ответственность. Роботизация или алгоритмизация противоречит одному из методов правоприменительной деятельности, а именно — установлению общей нормы и ее сопоставлению с конкретными обстоятельствами.

Еще в 80-х гг. прошлого столетия югославский юрист Радомир Лукич отмечал: «Конечно, кибернетический метод — это отнюдь не волшебный метод, абсолютно точно отбирающий нужную норму. Машина ничего не делает сама — она выдает только то, что вложил в нее человек. Машина не может заменить человека в тонкой работе толкования норм, она способна заменить его лишь в деле классификации и поиска соответствующей нормы...» [11, с. 296].

Это принципиальное ограничение определяет пределы использования таких технологий в деятельности правоприменительных инсти-

тутов. Игнорирование этого требования приводит к авторитарности правоприменительной деятельности, лишает ее творческого начала, нивелирует один из ее главных признаков — персонафикацию и индивидуализацию. И это только юридически вредные последствия внедрения цифровых технологий в сферу права. Вполне возможно, что скоро мы увидим двойную специализацию в юридической сфере: с одной стороны, это аналитика и программирование, с другой — риторические навыки и стремление к справедливости [7, с. 10, 95].

Следует также обозначить проблемы, имеющие более глубокое, философско-правовое содержание. К числу таковых следует отнести деградацию человеческого интеллекта; разращение человечества праздным и бессмысленным существованием, доказывающим то, что философия безделья усваивается гораздо легче, чем философия труда.

Как видим, вопрос о пределах развития и использования цифровых технологий не выглядит надуманным и не является сугубо политическим или юридическим. Пределы какой-либо деятельности или процесса являются частью категории «мера», которая означает единство качественной и количественной определенности предмета или явления. Количественные характеристики изменчивы настолько, насколько это позволяют пределы, преодоление которых приводит к трансформации количественных изменений в качественные [14, с. 322]. Вместе с тем предел означает, что переменная величина, находящаяся в процессе изменения, непрерывно стремится к постоянному значению. Математическая формула при определенных оговорках вполне переводима на язык государства и права. Цифровые технологии в содержании функций государства в настоящее время стремятся стать постоянной величиной, неотъемлемым компонентом механизма их реализации. Надо сказать, что в настоящее время этот условно математический процесс близок к завершению. Как уже отмечалось, информационные технологии применительно к функциям государства становятся фактом, в связи с чем есть основания предположить, что «научный бум» вокруг цифровизации преодолел максимальную отметку. Любопытно, что именно древние греки, указавшие на философскую магию числа и утверждавшие, что все в мире существует через число, из всех добродетелей более всего ценили меру, тесно связывая ее с идеей порядка [8, с. 5, 9].

Пределы использования цифровых технологий разнообразны и поддаются классификации. При этом необходимо сделать оговорку — все они тесно переплетены друг с другом.

Прежде всего следует указать на *социально-психологические пределы*, кроющиеся в психике

человека, в его субъективном восприятии воображаемых и реальных последствий цифровизации. Они доминируют над иными факторами. Это могут быть опасения потерять работу, ухудшить материальное положение, придать огласке данные о частной жизни и т. п. В начале XVII в., испугавшись конкуренции, лодочники сломали пароход, изобретенный французом Д. Папеном. Те же мотивы управляли луддитами, громившими ткацкие станки в начале XIX в. С тех пор мало что изменилось. Люди по-прежнему по разным причинам внутренне опасаются технологизации.

Данный факт подтверждают социологические исследования¹. На вопрос: «Пользуясь интернетом, Вы опасаетесь или не опасаетесь того, что ваши личные данные могут быть доступны другим лицам?» 64 % опрошенных ответили: «Да, опасуюсь», 35 % респондентов ответили: «Нет, не опасуюсь» и затруднились ответить — 1 %. Респондентам объясняли, что цифровизация в некоторых странах привела к появлению социальных рейтингов, которые присваивались каждому гражданину или организации. Обладатели низких рейтингов могут получить запрет на работу в госучреждениях, отказ в соцобеспечении и т. д., а обладатели высоких рейтингов имеют льготные ставки по кредитам, им легче найти работу и т. д. На вопрос: «Как Вы думаете, введение таких рейтингов в России улучшило или ухудшило бы качество вашей жизни?» 42 % ответили: «Ухудшило», 27 % ответили: «Улучшило» и 31 % затруднились ответить. И наконец, на вопрос: «Как Вы считаете, кто в будущем должен принимать итоговое решение по вопросам граждан — человек или системы искусственного интеллекта? К примеру, специалист или системы, работающие на порталах государственных услуг и налоговых порталах, системы автоматического выставления оценок в цифровом профиле ученика и им подобные?» 85 % опрошенных ответили: «Человек»...

Общественное мнение не всегда указывает на истину в последней инстанции. Однако в контексте темы статьи — это весьма важный и чувствительный критерий, которым нельзя пренебрегать. В этой связи мы полагаем, что в качестве первичного социально-психологического предела выступает достоинство человека, включающее его право на общение с себе подобными, а также право выбора между инновационными и традиционными формами общения. Именно в таком контексте должны развиваться так называемые цифровые права — права нового поколения.

Правовое регулирование на современном этапе соответствует этому тезису. Например,

¹ URL: <https://www.hse.ru/news/expertise/503334964.html> (дата обращения: 01.04.2022).

Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 гг.² в качестве принципа закрепляет сохранение традиционных и привычных для граждан (отличных от цифровых) форм получения товаров и услуг, а также приоритет традиционных российских духовно-нравственных ценностей и соблюдение основанных на этих ценностях норм поведения при использовании информационных и коммуникационных технологий.

Экономические пределы очевидны. Именно они позволяют создавать и внедрять информационные технологии. Экономика первая и главная сфера использования современных цифровых технологий, включая военно-промышленный комплекс. Тем не менее экономические возможности и ресурсы сами по себе есть предел их использования. Главным субъектом создания и внедрения цифровых технологий становится государство в лице институтов, отвечающих за экономическое развитие страны и обеспечение ее технологического суверенитета. Бюджет национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» составляет 1 051 млрд рублей, срок реализации – 31 декабря 2024 г. В условиях ужесточения санкций в отношении Российской Федерации в числе наиболее приоритетных сфер поддержки государства стала сфера IT-технологий.

Решение вопроса об экономических пределах цифровых технологий находится также в плоскости реальной и виртуальной экономики. Современное материальное производство не может развиваться без информационных технологий, которые сами по себе представляют существенный сегмент экономики. Но цифра не способна заменить индустрию. Полагаем, что социальные науки отчасти «поспешили», переключившись на феномен постиндустриального общества, оставив практически без внимания закономерности развития индустриального устройства.

Известный адепт марксизма Терри Иглтон утверждает, что слово «капитализм» стыдливо скрывается под различными псевдонимами вроде «современная эпоха», «индустриальное общество», «Запад» [6, с. 9]. Не является ли «цифровая» риторика таким же прикрытием продолжающихся процессов поляризации общества и неравномерного распределения общественного продукта?

Политические пределы заключаются в поддержании публичных управленческих решений, связанных с целями и задачами, объемами и средствами, сроками, сферами и субъектами, а также иными характеристиками создания и внедрения цифровых технологий. Следует отметить, что в условиях глобальной конкурен-

ции, в том числе в IT-сфере, Российское государство вряд ли должно рассчитывать на глобальное сотрудничество в области развития информационных технологий. Санкционная политика подтверждает этот тезис.

Юридические пределы являются продолжением или средством реализации политических пределов и представляют собой законодательно установленные ограничения. Юристы в силу специфики их социальной роли обязаны быть консервативными, однако, как ни парадоксально, одной из сфер, где наиболее ярко проявляются странные, а местами экстравагантные последствия гонки в сфере искусственного интеллекта, становится право, казалось бы, одна из наиболее консервативных сфер человеческой деятельности [4, с. 11, 353].

В данном случае право рассматривается нами в объективном смысле как система установленных государством норм. Создание цифровых технологий вряд ли нуждается в детальном регулировании юридическими средствами, по крайней мере, основанном на императивных началах. Технологическая сфера одна из тех, в которой императивное регулирование ограничено. Технологии развиваются не по законам права, и пренебрежение этим обстоятельством способно причинить вред научно-технологической сфере в целом. Тем не менее право устанавливает общие начала: нормы-цели, нормы-принципы, нормы-дефиниции и иные положения, на которых основывается правовое регулирование цифровых технологий.

Рассуждения о пределах цифровых технологий в содержании функций государства могут находиться в разных научных плоскостях: истории, философии, социологии, психологии и др. В плоскости теории функций государства – это выбор оптимального сочетания и взаимодействия:

- охранительной и созидательной функции;
- методов публичного управления (убеждения и принуждения);
- типов правового регулирования и юридических средств (дозволения, обязывания, запреты и ограничения).

Обеспечение технологического, в том числе цифрового суверенитета в качестве приоритета становится компонентом созидательной функции государства, регулятивной функции права, государственного убеждения и диспозитивного метода правового регулирования (дозволений и юридических стимулов). Нейтрализация рисков и негативных последствий цифровых технологий – задача охранительной функции государства, охранительных отраслей права, императивного метода и соответствующих юридических средств (обязываний, запретов и ограничений).

² СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

Список литературы:

1. Авдошина Н. В., Бочаров В. Ю. Человек в информационном обществе // Социс. 2021. № 11.
2. Богомякова Е. С., Попова Е. Е. «Усталость сострадать» в практиках медиапотребления (на примере отношения к проблематизации распространения COVID-19) // Социс. 2021.
3. Веселов Ю. В., Скворцов Н. Г. Доверие в эпоху цифровых трансформаций: опыт социологического исследования // Социс. 2021. № 6.
4. Зорькин В. Д. Десять лекций о праве. Москва, 2021.
5. Иванченко Ю. А. Сущность, механизм и правовые формы легитимации государственной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2015.
6. Иглотон Т. Почему Маркс был прав. Москва, 2017.
7. Интерпретация и применение больших данных в юриспруденции и юридической практике / под ред. Ю. А. Тихомирова. Москва, 2021.
8. Исаев И. А. Технологии власти. Власть технологий. Москва, 2021.
9. Кревельд М. Расцвет и упадок государства. Москва, 2019.
10. Лешкевич Л. Г. Человек-виртуал и передача культурных ценностей поколению эпохи цифры // Вопросы философии. 2022. № 3.
11. Лукич Р. Методология права. Москва, 1981.
12. Низовцев В. В. Государственная власть и политическое отчуждение личности (политико-правовые аспекты): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1994.
13. Струков К. В. Контрольная функция государства в сфере виртуального пространства (на примере Российской Федерации): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2019.
14. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. Москва, 2001.
15. Щедрина И. О. Трансформация самосознания в цифровом пространстве // Вопросы философии. 2022. № 3.
16. Ячин С. Е. Слово и феномен. Москва, 2006.

Для цитирования:

Пожарский Дмитрий Владимирович, Радько Тимофей Николаевич. Функции государства: пределы цифровых технологий // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 2 (62). С. 17–24.

References:

1. Avdoshina N. V., Bocharov V. Yu. Human in the information society // Socis. 2021. № 11.
2. Bogomyakova E. S., Popova E. E. The effect of “compassion fatigue” in practices of media consumption (the case of the attitude to the COVID-19 problematization) // Socis. 2021.
3. Veselov Yu. V., Skvorcov N. G. Trust in the age of digital transformations: a sociological study // Socis. 2021. № 6.
4. Zor'kin V. D. Desyat' lekcij o prave. Moskva, 2021.
5. Ivanchenko Yu. A. Sushchnost', mekhanizm i pravovye formy legitimacii gosudarstvennoj vlasti: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Moskva, 2015.
6. Igloton T. Pochemu Marks byl prav. Moskva, 2017.
7. Interpretaciya i primenenie bol'shikh dannyh v yurisprudencii i yuridicheskoj praktike / pod red. Yu. A. Tihomirova. Moskva, 2021.
8. Isaev I. A. Tekhnologii vlasti. Vlast' tekhnologii. Moskva, 2021.
9. Krevel'd M. Rascvet i upadok gosudarstva. Moskva, 2019.
10. Leshkevich L. G. The virtual person and transmitting cultural values to the digital generation // Questions of philosophy. 2022. № 3.
11. Lukich R. Metodologiya prava. Moskva, 1981.
12. Nizovcev V. V. Gosudarstvennaya vlast' i politicheskoe otchuzhdenie lichnosti (politiko-pravovye aspekty): avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Moskva, 1994.
13. Strukov K. V. Kontrol'naya funkciya gosudarstva v sfere virtual'nogo prostranstva (na primere Rossijskoj Federacii): avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Moskva, 2019.
14. Filosofskij slovar' / pod red. I. T. Frolova. Moskva, 2001.
15. Shchedrina I. O. Transformaciya samosoznaniya v cifrovom prostranstve // Voprosy filosofii. 2022. № 3.
16. Yachin S. Ye. Slovo i fenomen. Moskva, 2006.

For citation:

Pozharskiy Dmitriy Vladimirovich, Rad'ko Timofey Nikolaevich. Functions of the State: Limits of Digital Technologies // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2022. № 2 (62). P. 17–24.

Саидов Фархад Зирофович,
адъюнкт* 3-го факультета
(подготовки научных и научно-педагогических кадров),
Академия управления МВД России,
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

E-mail: saidovfz31@mail.ru

Научная специальность:
12.00.02 — конституционное право;
конституционно-судебный процесс;
муниципальное право
(5.1.2. Публично-правовые (государственно-
правовые) науки)

УДК 342

DOI 10.24412/2072-9391-2022-262-25-33

Дата поступления: 11 апреля 2022 г.

Дата принятия статьи в печать: 15 июня 2022 г.

Конституционно-правовой статус омбудсменов в зарубежных странах

Constitutional and Legal Status of Ombudsmen in Foreign Countries

Аннотация

Актуальность темы заключается в том, что в системе государственных органов, обеспечивающих защиту прав и свобод человека и гражданина, существенная роль отведена институту омбудсмена. Особенность деятельности института омбудсмена и его роль в конституционной системе защиты прав и свобод человека и гражданина в Киргизской Республике должны быть исследованы на основе анализа конституционно-правового статуса омбудсменов в зарубежных странах.

Постановка проблемы: вопрос организации эффективной системы защиты прав и свобод человека и гражданина в Киргизской Республике является приоритетным. Киргизская Республика объявила и закрепила в Конституции приверженность общепризнанным принципам международного права в области прав человека, в стране стремительно развиваются различные механизмы, внедряющиеся в систему защиты прав человека, среди них особое место занимает институт омбудсмена Киргизской Республики. Конститу-

Farhad Zirofovich Saidov,
Adjunct** of the 3rd Faculty
(Training of Scientific and Pedagogical Staff),
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia,
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: saidovfz31@mail.ru

Scientific specialty:
12.00.02 — Constitutional Law;
Constitutional Lawsuit;
Municipal Law
(5.1.2. Public Law
(State Law) Sciences)

Abstract

Relevance the problem lies in the fact that in the system of state bodies ensuring protection of the human and civil rights and freedoms, an essential role is assigned to the institution of the Ombudsman. The peculiarity of activity of the Ombudsman institution and its role in the constitutional system of protection of the human and civil rights and freedoms in the Kyrgyz Republic should be investigated on the basis of an analysis of the constitutional and legal status of ombudsmen in foreign countries.

Problem statement: the issue of organizing an effective system for the protection of human and civil rights and freedoms in the Kyrgyz Republic is a priority task. The Kyrgyz Republic has declared and enshrined in the Constitution a commitment to the universally recognized principles of the international human rights law, and the country is rapidly developing mechanism for protection of the human rights, which are being introduced into the human rights protection system, among which the institution of the Ombudsman of the Kyrgyz

* Ранее — старший оперуполномоченный службы по борьбе с незаконным оборотом наркотиков МВД Киргизской Республики.

** Previously, he was a senior operative of the Drug Trafficking Control Service of the Ministry of Internal Affairs of the Kyrgyz Republic.

ционно-правовой статус омбудсмана в Киргизской Республике требует совершенствования.

Цель работы заключается в получении новых знаний о конституционно-правовом статусе омбудсмана в Киргизской Республике, а также выработке предложений по совершенствованию правового статуса омбудсмана в Киргизской Республике.

Методологическая основа исследования состоит из диалектического метода познания, сравнительно-правового метода, системно-структурного метода, формально-юридического метода, историко-правового метода и системного метода.

В результате проведенного исследования автором сделаны выводы и сформулированы предложения по совершенствованию конституционно-правового статуса омбудсмана в Киргизской Республике. Предлагается расширение полномочий омбудсмана путем наделения его правом законодательной инициативы, свидетельским иммунитетом и повышение требований к кандидатам на должность омбудсмана в Киргизской Республике.

Ключевые слова: парламентский омбудсмен; специализированный омбудсмен; защита прав и свобод человека и гражданина.

Republic occupies a special place. Currently, the constitutional and legal status of the Ombudsman in Kyrgyz Republic requires improvement.

The purpose: it consists in obtaining the new knowledges about the constitutional and legal status of the Ombudsman in Kyrgyz Republic, as well as developing proposals to improve the legal status of the Ombudsman in the Kyrgyz Republic.

The methodological basis of the research consists of: the dialectical method of cognition, the comparative-legal method, the system-structural method, the formal-legal method, the historical-legal method, and the system method.

As a result of the research, the author draws conclusions and makes proposals to improve the constitutional and legal status of the Ombudsman in the Kyrgyz Republic. It is proposed to expand the powers of the Ombudsman by giving him the right of legislative initiative, witness immunity and increasing the requirements for candidates for the position of Ombudsman in the Kyrgyz Republic.

Keywords: parliamentary Ombudsman; specialized ombudsman; protection of human and civil rights and freedoms.

Конституционно-правовой статус омбудсмана в зарубежных странах являлся предметом исследования многих ученых, и в настоящее время богатый опыт правозащитной деятельности омбудсменов в зарубежных странах дает нам возможность изучить общие и специфические черты их деятельности, которые в последующем могут послужить основой для совершенствования конституционно-правового статуса омбудсмана в Киргизской Республике.

Первая концепция создания независимого органа с целью контроля деятельности государственной власти в области защиты прав и свобод человека появилась в Швеции. В 1809 г. назначен первый «парламентский омбудсмен», который был призван защищать права и свободы человека и гражданина от произвола со стороны должностных лиц органов публичной власти¹. В настоящее время, согласно Акту о Риксдаге (парламенте), учреждены четыре должности омбудсмана², которые осуществ-

ляют надзор за надлежащим исполнением законов органами публичной власти. Омбудсмены избираются парламентом сроком на четыре года с учетом гендерного представительства. Выборы омбудсмана проводятся не прямым способом, а косвенным, то есть через специальную комиссию, созданную парламентом. В состав специальной комиссии входят депутаты палат, которые в последующем назначают омбудсмана путем тайного голосования. Кандидату необходимо набрать абсолютное большинство голосов [1]. Риксдаг вправе досрочно прекратить полномочия омбудсмана и его заместителей за противоправное поведение, однако с момента учреждения должности омбудсмана не было ни одного такого случая.

Основными требованиями для кандидатов на должность омбудсмана в Швеции являются наличие юридического образования и безупречная репутация [3, с. 45]. Омбудсмен и его заместители обладают иммунитетом, заключающимся в том, что уголовное преследование осуществляется с разрешения комитета парламента.

Проведенное исследование показало, что, в основном, омбудсменами в Швеции становят-

конностью в области социального обеспечения и налогообложения.

¹ Конституция Швеции / пер. М. А. Моргуновой. Москва, 1981.

² Главный омбудсмен, который определяет сферу деятельности остальных омбудсменов и осуществляет общий контроль за обеспечением доступа граждан к официальным документам. Омбудсмен по делам юстиции осуществляет контроль за деятельностью правоохранительных органов. Омбудсмен по вооруженным силам осуществляет контроль за вооруженными силами и их взаимоотношениями с гражданским обществом. Омбудсмен по надзору за за-

ся бывшие судьи или работники судебной системы. При этом в настоящее время судебная система Швеции находится под надзором омбудсмана [1, с. 25–27]. Омбудсмен очень тесно взаимосвязан с судами. Кроме того, он осуществляет надзор за деятельностью прокуратуры, полиции, магистратов, пенитенциарных учреждений и Церкви [3, с. 45].

Шведский омбудсмен обладает широкими полномочиями по расследованию жалоб граждан вплоть до выдвижения обвинения в совершении преступления. Но это происходит очень редко. Понимание такого рода возможности для должностных лиц органов государственной власти само по себе является профилактикой нарушения законов. За незначительное нарушение, совершенное должностным лицом, омбудсмен вправе его предупредить или потребовать наложить штраф.

Процедура подачи жалобы на имя омбудсмана проста, граждане обращаются напрямую. Сроки рассмотрения жалоб граждан зависят от их содержания. Половина жалоб граждан остается без рассмотрения³, в течение двух недель заявителям направляется письменный ответ с указанием причин отказа. Примерно два месяца рассматриваются жалобы граждан, которые не требуют назначения экспертиз. В целом же жалобы рассматриваются более одного года. Даже анонимная жалоба, направленная на имя омбудсмана, является основанием для проведения проверки. Омбудсмен также вправе действовать по собственной инициативе. После проведенного расследования, в случае если омбудсмен придет к выводу, что факт нарушения прав имеет место, он направляет рекомендации соответствующему должностному лицу для восстановления нарушенного права. Запросы омбудсмана обязательны для исполнения должностными лицами органов публичной власти [5, с. 143].

Омбудсмен в своей деятельности активно использует право законодательной инициативы, так как именно он изучает нормы, которые ограничивают или способствуют восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина. В свою очередь омбудсмен как должностное лицо, назначаемое Риксдагом, обязан предлагать реформы, связанные с совершенствованием национального законодательства. Риксдаг поддерживает и поощряет предложения омбудсмана [13, с. 83]. Например, в 2019 г. омбудсмен обратился в парламент с 10 законопроектами в области прав человека, 7 из которых были приняты парламентом⁴.

³ Европейский омбудсман // Журнал о деятельности национальных учреждений по правам человека. URL: http://euro-ombudsman.org/ombudsmen_activities/europe (дата обращения: 10.01.2022).

⁴ Доклад Омбудсмана Швеции за 2019 г. [Электронный ресурс].

Омбудсмен каждый год обязан направлять парламенту доклад о своей деятельности, в котором содержатся сведения о проведенных расследованиях и их результатах, наложенных санкциях в отношении должностных лиц, а также предложения по совершенствованию национального законодательства в области прав и свобод человека и гражданина. Ежегодный доклад омбудсмана тщательно изучается специальной комиссией по законодательству, созданной Риксдагом.

В настоящее время в Швеции развита система специализированных омбудсменов⁵, которая приносит положительные результаты в жизнь человека, чьи права были нарушены.

После Швеции подобные государственные органы начали учреждаться в Финляндии в 1919 г.⁶ Омбудсмен в Финляндии обладает такими же полномочиями, что и шведский омбудсмен. Обязательным требованием для кандидатов на должность омбудсмана являются познания в области прав человека⁷.

В Норвегии должность омбудсмана была введена в 1952 г. решением парламента. Норвежский омбудсмен осуществляет контроль за вооруженными силами и гражданской администрацией⁸. Отличие омбудсменов в Швеции и Финляндии от омбудсмана в Норвегии заключается в том, что в Швеции и Финляндии существует система административных судов, которая вправе принимать решения по частным делам. В Норвегии отсутствует система административных судов, но существует система судов общей юрисдикции, и рассмотрение частных дел осуществляется в административном порядке⁹.

Также необходимо отметить, что омбудсмены руководствуются правом и их решения должны четко соответствовать действующему

URL: <https://www.jo.se/PageFiles/32642/O%2060-2019.pdf> (дата обращения: 10.01.2022).

⁵ Омбудсмен по делам прессы; омбудсмен по правам потребителей; омбудсмен по правам детей; омбудсмен по равным возможностям; омбудсмен по защите этнической дискриминации; омбудсмен по защите от дискриминации по признаку сексуальной ориентации; омбудсмен по защите от дискриминации по причине ограниченных возможностей; омбудсмен по гендерному равноправию.

⁶ Конституционный закон Финляндии от 17 июля 1919 г. с последующими изменениями // Конституции государств Европы: в 3-х т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. Москва, 2001. Т. 3. С. 352–365.

⁷ Там же. С. 360.

⁸ Конституция Норвежского Королевства от 17 мая 1814 г., п. «I» параграфа 75: «Стартинг уполномочен назначать лицо, не являющееся членом Стартинга, которое в порядке, установленном законом, будет наблюдать за государственным управлением и всеми находящимися на его службе, чтобы не допускать с их стороны беззакония в отношении простых граждан». (Конституция государств Европы: в 3-х т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. Москва, 2001. Т. 2. С. 667.)

⁹ Европейский омбудсман // Журнал о деятельности национальных учреждений по правам человека. URL: http://euro-ombudsman.org/ombudsmen_activities/europe (дата обращения: 10.01.2022).

законодательству страны. Однако омбудсмен, в отличие от судьи, является более гибким, например, омбудсмен имеет право выражать свое мнение, высказывать озабоченность фактами нарушения прав и свобод человека и гражданина, а также критиковать решения должностных лиц органов публичной власти. Таким образом, институт омбудсмана для граждан является альтернативным средством для исправления ошибок и недостатков органов публичной власти [8].

В 1973 г. должность омбудсмана была учреждена во Франции. В полномочия медиатора входило рассмотрение жалоб граждан на деятельность государственной администрации, на предприятия, организации и учреждения, которые находятся в собственности государства. Медиатор не был вправе вмешиваться в судебный процесс и ставить под сомнение деятельность судебной власти. Его основная функция состояла в урегулировании разногласий между государством и обществом. Личная жалоба гражданина на имя медиатора должна направляться через депутата Национального собрания или сенатора. Французская модель омбудсмана имела свои особенности, которые выражались в таких полномочиях медиатора, как: потребовать возбудить дисциплинарное производство в отношении должностных лиц органов публичной власти; подавать жалобы в суд; ходатайствовать о возбуждении уголовных дел и выступать в суде в качестве обвинителя.

Франция, наряду с другими демократическими государствами, учреждала специализированные государственные органы, призванные защищать права и свободы человека и гражданина, и в настоящее время из-за увеличения количества специализированных омбудсменов¹⁰ возник вопрос о целесообразности их функционирования как самостоятельных и независимых государственных органов. Мнения ученых по этому вопросу разделились, некоторых из омбудсменов необходимо было объединить в лице защитника прав.

Однако некоторые правоведы отметили, что объединение специализированных омбудсменов в лице защитника прав будет нарушением фундаментальных прав и свобод человека и гражданина. В последующем это может привести к конфликту интересов.

В связи с конституционной реформой 2008 г. был принят Органический закон от 23 июля 2008 г. № 724 «О модернизации институтов V Республики», согласно которой в Конституции Франции появилась новая статья 71-1¹¹, и в настоящее время правовой статус омбудсмана регулируется Органическим законом от 29 марта 2011 г. № 333 «О защитнике прав». Он назначается на должность президентом сроком на 6 лет. Омбудсмен не вправе совмещать свою должность с членством в правительстве и парламенте, подотчетен в своей деятельности президенту и парламенту. Он имеет трех заместителей, на каждого из которых возложена обязанность в той или иной сфере. Заместители защитника прав назначаются на должность по представлению защитника прав премьер-министром. В компетенции первого заместителя находятся вопросы, связанные с защитой прав ребенка и семьи, второй заместитель ответственен за деонтологию в области безопасности и третий заместитель осуществляет борьбу в сфере дискриминации.

В результате с учреждением должности защитника прав была упразднена Национальная комиссия по деонтологии безопасности, Медиатор Республики, Высокий орган по борьбе против дискриминации и за равенство и Защитник детей.

Законом предусмотрено, что заместители защитника должны в обязательном порядке обладать знаниями в области прав человека в соответствующей сфере. Защитник вправе делегировать свои полномочия заместителям. Заместитель защитника в случаях, предусмотренных законом, вправе председательствовать вместо омбудсмана на заседаниях и коллегиях, а также представлять его в организациях, которые вправе осуществлять защиту прав и свобод человека и гражданина. Заместители защитника прекращают исполнение своих полномочий с истечением срока полномочий защитника прав. Законом предусмотрено, что защитник прав и его заместители обладают иммунитетом и индемнитетом во время исполнения своих полномочий.

Защитник прав принимает жалобы граждан напрямую. Подаче жалобы на имя защитника на деятельность органов публичной власти в обязательном порядке должно предшествовать административное обжалование. Жалобы, поступающие на имя защитника, оцениваются, и в последующем принимается решение о рассмотрении или отказе. Отказ в рассмо-

¹⁰ Перечень таких органов начинает Посредник Республики, учрежденный Законом от 3 января 1973 г., а продолжают его Национальная комиссия по информатике и свободам (Закон от 6 января 1978 г.), Комиссия по доступу к административным документам (Закон от 17 июля 1978 г.), Защитник детей (Закон от 6 марта 2000 г.), Национальная комиссия по деонтологии безопасности (Закон от 6 июня 2000 г.), Высокий орган по борьбе против дискриминации и за равенство (Закон от 30 декабря 2004 г.), Генеральный контролер над местами лишения свободы (Закон от 30 октября 2007 г.).

¹¹ Защитник прав следит за соблюдением прав и свобод государственными административными органами, территориальными коллективами, публичными учреждениями, а также любым органом, на который возложена миссия публичной службы, или органом, наделенным Органическим законом ее полномочиями.

трени жалоб граждан должен содержать обоснование. Защитник вправе давать рекомендации, которые он посчитает необходимыми для восстановления нарушенного права. Во время рассмотрения жалоб граждан защитник может выступить в качестве посредника, примиряя конфликтующие стороны, а также предложить сторонам заключить соглашение. Однако отказ от примирения или неисполнение соглашения является основанием для возбуждения уголовного преследования, подтвержденного прокурором¹². Омбудсмен вправе запросить информацию, которая ему необходима для объективного рассмотрения дела, а в случае отказа или воспрепятствования деятельности защитника предусмотрена уголовная ответственность. Использование имени защитника прав в целях рекламы карается уголовной ответственностью.

В полномочия омбудсмена не входит рассмотрение споров между органами публичной власти. Он вправе выступить с рекомендациями по изменению и дополнению нормативных правовых актов, консультировать по законопроектам и вопросам, которые входят в его компетенцию. По просьбе премьер-министра защитник вправе принимать участие в выработке и определении позиции государства на международных переговорах в области прав и свобод человека и гражданина.

Защитник прав ежегодно готовит отчет о своей деятельности и представляет президенту, председателю Национального собрания и Сената. В обязательном порядке готовит доклад к Международному дню прав ребенка, что обусловлено возложением на одного из заместителей функции защиты прав детей.

Институт омбудсмена в Федеративной Республике Германия (далее – ФРГ) начал формироваться с учреждения уполномоченного по военным делам в 1956 г.¹³ В последующем должность омбудсмена была учреждена в землях ФРГ¹⁴. Уполномоченные по правам человека земель Рейнланд-Пфальц, Мекленбург-Передняя Померания, Тюрингия избираются большинством голосов от общего числа ландтага. Основным требованием для кандидатов на должность является возрастная ценз – 35 лет. Региональные омбудсмены реализуют свои контрольные функции в процессе рассмо-

трени жалоб граждан. Достоинство этого института заключается в том, что граждане ФРГ имеют с ним прямой контакт и обращения граждан являются основанием для проведения расследований. Уполномоченные по правам человека земель тесно взаимодействуют с комитетами ландтагов по петициям. В рамках такого сотрудничества у региональных омбудсменов появляется возможность инициировать парламентский контроль с целью восстановления нарушенного права. Рекомендации региональных омбудсменов не обязательны для исполнения должностными лицами органов государственной власти.

Однако должность омбудсмена на федеральном уровне в ФРГ была учреждена лишь в 2001 г. Правовой статус омбудсмена регулируется Федеральным законом¹⁵. Омбудсмен ФРГ является независимым органом, который информирует общество о положении прав человека в государстве и за рубежом, оказывает содействие в защите прав человека.

Основная функция немецкого омбудсмена – это исследование, изучение, обучение, информирование, консультирование и содействие в установлении диалога ФРГ с международными организациями в области прав человека. Омбудсмен Германии не вправе рассматривать индивидуальные жалобы граждан. Профессор В. В. Чуксина справедливо отметила, что, во-первых, деятельность немецкого омбудсмена сконцентрирована на превентивной защите прав человека, и функционально он не обязан рассматривать жалобу гражданина [12, с. 116–121]; во-вторых, в государстве функционируют комитеты по петициям, а в субъектах учреждены должности омбудсмена [10, с. 41–46]. Немецкий омбудсмен каждый год предоставляет ежегодный отчет бундестагу.

Рассмотрим особенности конституционно-правового статуса омбудсменов в Содружестве Независимых Государств (далее – СНГ).

С 1990-х гг. XX века, после распада СССР, вопросы организации эффективной системы защиты прав и свобод человека и гражданина являлись первоочередными задачами для СНГ. Каждая страна стремилась построить демократическое правовое государство, где права и свободы человека и гражданина являются высшей ценностью.

Процесс становления и развития института омбудсмена в СНГ имеет свою специфику, которая состоит в том, что сначала в ряде государств были созданы комиссии по правам человека до утверждения должности омбудсме-

¹² Европейский омбудсмен // Журнал о деятельности национальных учреждений по правам человека. URL: http://euroombudsman.org/ombudsmen_activities/europe (дата обращения: 10.01.2022).

¹³ Об Уполномоченном Германского Бундестага по делам военнослужащих [Электронный ресурс]: Закон ФРГ от 27 июня 1957 г. URL: https://deru.abcdef.wiki/wiki/Wehrbeauftragter_des_Deutschen_Bundestages (дата обращения: 10.04.2022).

¹⁴ Например: 1974 г. – в Рейнланд-Пфальц, 1995 г. – в Мекленбург-Передней Померании, 2000 г. – в Тюрингии.

¹⁵ О правовом статусе и задачах Немецкого института прав человека [Электронный ресурс]: Федеральный закон ФРГ от 16 июля 2015 г. URL: https://deru.abcdef.wiki/wiki/Wehrbeauftragter_des_Deutschen_Bundestages (дата обращения: 10.04.2022).

на. Комиссии по правам человека создавались и функционировали на основании указов глав государств (в Армении, Казахстане, Киргизии, Узбекистане, Таджикистане). Но в последующем практически во всех постсоветских государствах была учреждена должность омбудсмена. Например, Азербайджан и Россия закрепили правовое положение омбудсмена в конституциях, Армения, Киргизия и Узбекистан приняли законы, а затем вносили изменения и дополнения в конституции. Но есть примеры стран, где должность омбудсмена дальнейшего конституционного закрепления не получила (Молдова, Таджикистан). В Республике Казахстан правовое регулирование деятельности омбудсмена осуществляется на основании указа главы государства. В процессе совершенствования института омбудсмена в постсоветских государствах неоднократно вносились дополнения и изменения в законодательные акты, регулирующие его правовой статус, с целью укрепления и повышения его независимости.

В Российской Федерации уполномоченным по правам человека согласно ст. 6 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (далее – ФКЗ) может стать гражданин Российской Федерации, постоянно проживающий на ее территории, возрастом не моложе 35 лет. Предельного возрастного ограничения законом не предусмотрено, но обязателен опыт работы по защите прав и свобод человека и гражданина. Отдельным предметом спора ученых [4; 7; 15] является отсутствие в ФКЗ требования о наличии высшего юридического образования. Исследователи считают, что это является отрицательным фактором, поскольку деятельность омбудсмена требует глубоких знаний в области права [14, с. 21–30].

В ст. 11 ФКЗ предусмотрено, что кандидат на должность уполномоченного не должен иметь иностранного гражданства, вид на жительство и другие документы, подтверждающие право на постоянное проживание на территории иностранного государства. Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами российской территории. Все эти положения направлены на недопущение коррупционных проявлений в деятельности омбудсмена [11].

Согласно ст. 24 ФКЗ уполномоченный имеет право отказаться от дачи свидетельских показаний, которые ему стали известны в связи с исполнением обязанностей. Свидетельский иммунитет уполномоченного по правам человека

в Российской Федерации предусмотрен в гражданском и уголовном процессе¹⁶.

За вмешательство в деятельность уполномоченного по правам человека Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена ответственность¹⁷. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации имеет право запрашивать материалы и документы, которые необходимы ему для рассмотрения обращений граждан, при этом должностные лица обязаны ответить на запрос не позднее 15 дней со дня получения¹⁸.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации может быть освобожден от занимаемой должности Государственной Думой Российской Федерации по состоянию здоровья при отсутствии в занимаемой должности более четырех месяцев. Уполномоченный в процессе исполнения полномочий обязан сообщать о возникновении личной заинтересованности, возникшей во время исполнения своих полномочий, которая может привести к конфликту интересов.

Ученые, которые занимаются исследованием института омбудсмена в Российской Федерации, обсуждают вопрос о наделении его властными полномочиями, что будет способствовать реальному восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина [4; 7]. Но вышеуказанная позиция противоречит сущности омбудсмена, поскольку он является посредником между государством и обществом и не должен утрачивать свою индивидуальность [6]. Как отметил А. Г. Майоров, «сила омбудсмена заключается в безупречном авторитете, профессионализме и гуманности, а не в наличии императивных полномочий» [9].

Несмотря на то что уполномоченный по правам человека в Российской Федерации не обладает императивными полномочиями, он, опираясь на общественное мнение, может оказать воздействие на решения органов госу-

¹⁶ О внесении изменения в статью 56 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 130-ФЗ; О внесении изменений в статью 69 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 131-ФЗ // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: https://ombudsmanrf.org/pravo/news/ggorjachie_dokumenty/view/rasshirilsja_svidetelskij_immunitet_upolnomochennykh_po_pravam_cheloveka (дата обращения: 10.04.2022).

¹⁷ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.04.2022).

¹⁸ Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (ст. 34) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.04.2022).

дарственной власти и органов местного самоуправления путем предания гласности поведения должностных лиц. Это является стимулом для рассмотрения рекомендаций омбудсмена. По мнению А. Г. Майорова, сила омбудсмена заключается в отсутствии властных полномочий, иначе он сам стал бы частью исполнительной власти и решения омбудсмена были бы основанием для повторных жалоб. Используя метод убеждения, омбудсмен выступает не как должностное лицо, а как высококвалифицированный специалист в области прав и свобод человека и гражданина. «Он — эксперт, заключение которого можно отклонить, но трудно опровергнуть» [9].

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации — член Генеральной ассамблеи омбудсменов по правам человека со статусом «А», который полностью соответствует требованиям «Парижских и Белградских принципов». Он обладает правом участвовать в международной и региональной деятельности национальных учреждений. Принимает активное участие в заседаниях и обладает правом голоса по вопросам деятельности национальных учреждений, которые призваны защищать права и свободы человека и гражданина, а также является членом Бюро Международного координационного комитета, участвует в сессиях Совета по правам человека и занимает отдельное место. Имеет право выступать с докладами по пунктам повестки дня, предоставлять сведения о мерах повышения качества правоприменительной деятельности органов, занимающихся защитой прав человека.

Одним из важных направлений деятельности уполномоченного по правам человека в Российской Федерации является работа в области совершенствования законодательства о правах и свободах человека и гражданина. Важно отметить, что таким образом он способствует осуществлению превентивного контроля за национальным законодательством. В процессе реализации своих полномочий уполномоченный по правам человека анализирует законопроекты и готовит заключения, а также обращения к субъектам законодательной инициативы с предложениями о внесении изменений и дополнений в законопроекты. Его предложения во многих случаях получают поддержку субъектами законодательной инициативы¹⁹. Так, анализ докладов уполномоченного по правам человека в Российской Федерации подтверждает это. Например, в 2019 г. уполномоченным

по правам человека было направлено 40 предложений Правительству Российской Федерации, значительная часть которых была учтена в его нормотворческой деятельности²⁰.

В Российской Федерации развитие института специализированного омбудсмена происходит вне аппарата уполномоченного по правам человека. Например, в 2009 г. учреждена должность омбудсмена при Президенте Российской Федерации по правам ребенка²¹, в 2014 г. — должность омбудсмена по правам предпринимателей²², в 2018 г. — омбудсмена по правам потребителей финансовых услуг²³.

Проведенное исследование правового статуса омбудсменов в зарубежных странах позволило сделать вывод о необходимости учета их опыта. С этой целью Закон Киргизской Республики «Об Омбудсмене (Акыйкатчы)» целесообразно дополнить следующими положениями:

1) кандидаты на должность омбудсмена в Киргизской Республике должны иметь юридическое образование, опыт защиты в области прав и свобод человека и гражданина, не должны иметь иностранного гражданства, вида на жительство и других документов, подтверждающих право на постоянное проживание гражданина Киргизской Республики на территории иностранного государства;

2) установить срок не более 10 дней, в течение которого необходимо уведомить граждан о принятых решениях по их заявлениям;

3) предусмотреть срок не более 15 дней, в течение которого необходимо предоставить ответ на запрос омбудсмена в Киргизской Республике должностным лицам органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, организаций и учреждений независимо от форм собственности;

4) наделить омбудсмена в Киргизской Республике свидетельским иммунитетом, чтобы он имел реальную возможность защищать

²⁰ Доклад Уполномоченного по правам человека за 2019 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: <https://rg.ru/2020/04/14/rg-publikuet-doklad-o-deiatelnosti-upolnomochennogo-po-pravam-cheloveka-za-2019-god.html> (дата обращения: 10.01.2022).

²¹ Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка [Электронный ресурс]: Указ Президента Российской Федерации от 1 сентября 2009 г. № 986 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.04.2022).

²² Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.04.2022).

²³ Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 4 июня 2018 г. № 123-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.04.2022).

¹⁹ Доклад Уполномоченного по правам человека за 2019 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: <https://rg.ru/2020/04/14/rg-publikuet-doklad-o-deiatelnosti-upolnomochennogo-po-pravam-cheloveka-za-2019-god.html> (дата обращения: 10.01.2022).

права человека в рамках гражданского и уголовного процессов. Особенно в рамках уголовного процесса на стадии исполнения наказаний и обжалования вступивших в законную силу постановлений в кассационном и надзорном порядке. Автор считает, что доверие к омбудсмену в Киргизской Республике должен испытывать каждый гражданин, которому требуется квалифицированная юридическая помощь, без законной гарантии это невозможно. Разговор между гражданином и омбудсменом

должен быть строго конфиденциальным, а информация, полученная омбудсменом в процессе исполнения своих полномочий, не должна использоваться против интересов человека;

5) предусмотреть случаи досрочного прекращения полномочий омбудсмена в Киргизской Республике по состоянию здоровья и в случае возникновения личной заинтересованности защитника и его заместителя, которая возникла во время исполнения полномочий.

Список литературы:

1. Арне Флифлет. Скандинавский Омбудсмен // Общая тетрадь. 2014. № 2-3 (65).
2. Бегаева А. А. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2004.
3. Бойцова В. В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. Москва, 1996.
4. Засыпалова В. И. Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2005.
5. Кикоть В. Я. Конституции государств Центральной и Восточной Европы / отв. ред. Н. В. Варламова. Москва, 2005.
6. Корабельникова Ю. Л. Конституционно-правовые основы взаимодействия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и органов исполнительной власти в обеспечении конституционных прав и свобод человека и гражданина: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2007.
7. Корнеева Н. В. Конституционно-правовые основы деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2002.
8. Лохматов Е. А. Генезис и эволюция института Омбудсмена в Швеции // Государство и право: теория и практика: межвузовский сборник научных трудов. Вып. 4 / отв. ред. В. П. Прокопьев. Калининград, 2005.
9. Майоров А. Г. Формирование правового института омбудсмена (Уполномоченного по правам человека) в России и за рубежом: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2002.
10. Середя М. Ю. Институт омбудсмена в Федеративной Республике Германия // Омбудсмен. 2013. № 2.
11. Тамбовцев В. В. Комментарий к Федеральному конституционному закону «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Москва, 2006.

References:

1. Arne Fliflet. Skandinavskij Ombudsmen // Obshchaya tetrad'. 2014. № 2–3 (65).
2. Begaeva A. A. Upolnomochennyj po pravam cheloveka v Rossijskoj Federacii: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Moskva, 2004.
3. Bojцова V. V. Sluzhba zashchity prav cheloveka i grazhdanina. Mirovoj opyt. Moskva, 1996.
4. Zasyalova V. I. Institut Upolnomochenogo po pravam cheloveka v Rossijskoj Federacii i v sub"ektah Rossijskoj Federacii: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Moskva, 2005.
5. Kikot' V. Ya. Konstitucii gosudarstv Central'noj i Vostochnoj Evropy / отв. ред. N. V. Varlamova. Moskva, 2005.
6. Korabel'nikova Yu. L. Konstitucionno-pravovye osnovy vzaimodejstviya Upolnomochenogo po pravam cheloveka v Rossijskoj Federacii i organov ispolnitel'noj vlasti v obespechenii konstitucionnyh prav i svobod cheloveka i grazhdanina: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Moskva, 2007.
7. Korneeva N. V. Konstitucionno-pravovye osnovy deyatel'nosti Upolnomochenogo po pravam cheloveka v Rossijskoj Federacii: dis. ... kand. jurid. nauk. Sankt-Peterburg, 2002.
8. Lohmatov E. A. Genezis i evolyuciya instituta Ombudsmena v Shvecii // Gosudarstvo i pravo: teoriya i praktika: mezhvuzovskij sbornik nauchnyh trudov. Vyp. 4 / отв. ред. V. P. Prokop'ev. Kaliningrad, 2005.
9. Majorov A. G. Formirovanie pravovogo instituta ombudsmena (Upolnomochenogo po pravam cheloveka) v Rossii i za rubezhom: dis. ... kand. jurid. nauk. Moskva, 2002.
10. Sereda M. Yu. Institut ombudsmena v Federativnoj Respublike Germaniya // Ombudsmen. 2013. № 2.
11. Tambovcev V. V. Kommentarij k Federal'nomu konstitucionnomu zakonu "Ob Upolnomochenom po pravam cheloveka v Rossijskoj Federacii". Moskva, 2006.
12. Chuksina V. V. Typology problem of national institutions for promotion and protection of human rights // Izvestiya of Irkutsk State Eco-

12. Чуксина В. В. Проблема типологии национальных институтов по содействию и защите прав человека // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2012. № 6.
13. Хаманева Н. Ю. Роль омбудсменов в охране прав граждан // Государство и право. 2005. № 9.
14. Хаманева Н. Ю. Специфика правового статуса уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и проблемы законодательного регулирования его деятельности // Государство и право. 1997. № 9.
15. Шеенков О. А. Становление конституционного института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2001.
13. Hamaneva N. Yu. The role of the Ombudsman in protecting the rights of citizens // State and Law. 2005. № 9.
14. Hamaneva N. Yu. The specifics of the legal status of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation and the problems of legislative regulation of his activities // State and Law. 1997. № 9.
15. Sheenkov O. A. Stanovlenie konstitucionnogo instituta Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossijskoj Federacii: dis. ... kand. jurid. nauk. Moskva, 2001.

Для цитирования:

Саидов Фархад Зирофович. Конституционно-правовой статус омбудсменов в зарубежных странах // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 2 (62). С. 25–33.

For citation:

Saidov Farhad Zirofovich. Constitutional and Legal Status of Ombudsmen in Foreign Countries // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2022. № 2 (62). P. 25–33.

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО и административный процесс

Шевцов Александр Валерьевич,
кандидат юридических наук, доцент,
заместитель начальника кафедры управления
деятельностью подразделений обеспечения
охраны общественного порядка
центра командно-штабных учений,
Академия управления МВД России,
Российская Федерация, 125171,
г. Москва, ул. Зои и Александра
Космодемьянских, д. 8
E-mail: shevtsov72@yandex.ru

Alexander Valeryevich Shevtsov,
Candidate of Law, Associate Professor,
Deputy Head of the Department of Management
of Public Order Service in Protection's Provision
(Centre for Command Staff Trainings),
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia,
Russian Federation, 125171,
Moscow, Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: shevtsov72@yandex.ru

Научная специальность:
12.00.14 — административное право;
административный процесс
(5.1.2. Публично-правовые (государственно-
правовые) науки)

Scientific specialty:
12.00.14 — Administrative Law;
Administrative Process
(5.1.2. Public Law (State Law) Sciences)

УДК 342.92

DOI 10.24412/2072-9391-2022-262-34-43

Дата поступления статьи: 26 февраля 2022 г.
Дата принятия статьи в печать: 15 июня 2022 г.

Критерии применения полицией мер административного принуждения за несоблюдение порядка проведения встреч депутатов с избирателями в целях информирования о своей деятельности

Criteria for the Use of Administrative Coercion Measures by the Police for Non-Compliance with the Procedure for Holding Meetings of Deputies with Voters in Order to Inform about Their Activities

Аннотация

Актуальность: изучение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях, а также нормативных правовых актов, устанавливающих статус депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, законодательных органов государственной власти

Abstract

The relevance: the study of legislation on assemblies, rallies, demonstrations, processions and picketing, as well as regulatory legal acts establishing the status of deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, legislative bodies of state power of the subjects of the Russian Federation and local self-government

субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления свидетельствует о целесообразности всестороннего исследования отдельных положений указанных правовых норм. Это подтверждается тем, что в процессе документирования ряда противоправных деяний, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, у правоприменителя возникают вопросы о правомерности административно-правового воздействия на лиц, не соблюдающих установленный порядок взаимодействия депутатов с избирателями при проведении массовых мероприятий. Во многом это обусловлено отсутствием четких критериев применения полицией мер административного принуждения к участникам таких акций за несоблюдение порядка проведения встреч депутатов с избирателями в целях информирования их о своей деятельности.

Цель исследования: раскрытие юридических особенностей возникновения у должностных лиц органов внутренних дел (полиции) оснований для административно-правового воздействия на лиц, не соблюдающих установленный порядок проведения встреч депутатов законодательных (представительных) органов с избирателями в целях информирования о своей деятельности.

Методы: использованы общенаучные методы: анализ, синтез, дедукция, индукция, позволившие раскрыть особенности действующих административно-процессуальных норм российского законодательства.

Выводы: в ходе исследования перечисляются принципиальные отличия встреч депутатов различного уровня с избирателями от иных массовых мероприятий публичного характера, а также обосновываются критерии возникновения у полиции оснований для административно-правового воздействия на лиц, не соблюдающих установленный порядок взаимодействия депутатов с избирателями в целях информирования их о своей деятельности. Практическое применение предлагаемых критериев будет способствовать повышению состояния административно-правовой защищенности участников исследуемых правоотношений.

Ключевые слова: публичное мероприятие; общественный порядок; общественная безопасность; производство по делу об административном правонарушении; меры административно-правового принуждения; единая система публичной власти; органы государственной власти; органы местного самоуправления; встреча депутатов с избирателями.

bodies indicates the expediency of a comprehensive study of certain provisions of these legal norms. This is confirmed by the fact that in the process of documenting a number of illegal acts that infringe on public order and public safety, the law enforcement officer has questions about the legality of administrative and legal influence on persons who do not comply with the established procedure for interaction of deputies with voters during mass events. This is largely due to the lack of clear criteria for the use by the police of administrative coercion measures against participants of such actions for non-compliance with the procedure for holding meetings of deputies with voters in order to inform them about their activities.

The purpose of the study: disclosure of the legal features of the occurrence of the officials of the internal affairs bodies (police) grounds for administrative and legal influence on persons who do not comply with the established procedure for holding meetings of deputies of legislative (representative) bodies with voters in order to inform about their activities.

Methods: general scientific methods were used: analysis, synthesis, deduction, induction, which allowed to reveal the features of the current administrative procedural norms of Russian legislation.

Conclusions: the study lists the fundamental differences between meetings of deputies of various levels with voters from other mass events of a public nature, and also substantiates the criteria for the police to have grounds for administrative and legal influence on persons who do not comply with the established procedure for interaction of deputies with voters in order to inform them about their activities. The practical application of the proposed criteria will contribute to improving the state of administrative and legal protection of participants in the studied legal relations.

Keywords: public event; public order; public safety; proceedings on an administrative offense; measures of administrative and legal coercion; unified system of public authority; public authorities; local self-government bodies; meeting of deputies with voters.

Институт организации и проведения встреч с избирателями депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (далее — депутаты) относится к числу важнейших правовых средств, предназначенных для налаживания и поддержания устойчивой взаимосвязи народных избранников с гражданами, чьи интересы они представляют. Содержание такого рода встреч характеризует правовую природу депутатских полномочий с учетом гарантий эффективного осуществления депутатской деятельности, в рамках которой депутаты имеют возможность информировать избирателей о своей работе, а избиратели — возможность довести до сведения конкретного депутата имеющиеся пожелания относительно его деятельности, а также работы представительного органа, в состав которого он входит.

Правовой статус депутата подразумевает наличие определенного законом депутатского иммунитета (депутатской неприкосновенности)¹. В частности, по общему правилу, к депутату не могут быть применены меры в том числе административно-правового принуждения в связи с публичным высказыванием определенного мнения либо выражением соответствующей ему позиции. Еще одной стороной исследуемых правоотношений выступают граждане, избравшие депутата соответствующего уровня и желающие реализовать свое законное право быть проинформированными о результатах соответствующей депутатской (парламентской) деятельности своего избранника. В отличие от депутатов, граждане как участники отчетных встреч являются обладателями правового статуса, который не предполагает вышеуказанного иммунитета. Разумеется, обе стороны правоотношений обязаны соблюдать установленный законодательством порядок проведения встреч депутатов с избирателями в целях информирования их о своей деятельности (далее — встреча).

За несоблюдение установленных административно-правовых запретов (предписаний, дозволений) полиция в рамках установленной компетенции вправе применять к участникам встреч имеющийся арсенал мер административного принуждения.

Основываясь на практике реализации полицией такого основного направления своей деятельности, как обеспечение правопорядка в общественных местах² во взаимосвязи с положениями Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»³, а также законодательства, устанавливающего правовой статус сенаторов и депутатов⁴, допустимо утверждать, что некоторые положения указанных нормативных правовых актов требуют дополнительного осмысления. А именно, воплощая свое предназначение в сфере защиты прав и свобод участников исследуемых административно-правовых отношений, должностные лица полиции должны учитывать некоторые особенности административно-правового регулирования порядка организации и проведения встреч. Причем охарактеризовать эти особенности целесообразно как с учетом уровня имеющихся представительских полномочий того или иного депутата (*федеральный; региональный; муниципальный*), так и перечисляя локацию определенных мест для встреч в рамках допускаемых организационных форм и периодичности их проведения (*встречи на внутривидовых территориях; встречи в специально отведенных местах или предоставленных помещениях; спонтанные встречи по инициативе избирателей; встречи в рамках публичных собраний или митингов*).

Говоря об особенностях, обусловленных федеральным статусным уровнем народного избранника, следует отметить, что формы деятельности депутата и его взаимоотношения с избирателями установлены ст. 7 и 8 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁵. К числу обязан-

¹ См.: ст. 98 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.); ст. 19 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ (ред. от 21.12.2021) «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; ч. 3 ст. 13 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 21.12.2021) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; ч. 4 ст. 18 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»; ч. 9 ст. 40 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

² См.: п. 6 ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 21.12.2021) «О полиции».

³ См.: п. 1 ст. 2 и ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

⁴ См.: ч. 2, 3 ст. 7, ст. 8 и п. «г» ч. 1 ст. 39 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ (ред. от 21.12.2021) «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; ч. 4–7 ст. 11 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 21.12.2021) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; ч. 5.2–5.5 ст. 40 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

⁵ О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депу-

ностей, обеспечивающих связь с электоратом, относится проведение личных встреч с избирателями с периодичностью не реже чем один раз в полгода, а также в локации строго определенной депутату территории (территориальной юрисдикции). Периодичность и локация подразумевают встречи в помещениях, специально отведенных местах, а также на внутридворовых территориях при условии, что их проведение не повлечет за собой нарушение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи. Организация таких встреч не требует предварительного уведомления заинтересованного органа публичной власти, хотя и оставляет за депутатом право проинформировать указанный орган о дате и времени планируемого мероприятия. Безуведомительный порядок распространяется и на встречи в специально отведенных органами региональной публичной власти местах, а также в ими же специально предоставленных помещениях и, разумеется, на спонтанные встречи. Совершенно другой порядок носит встреча депутата Государственной Думы с избирателями в рамках классического публичного мероприятия. В этом смысле Конституционный Суд Российской Федерации указал на то, что информирование избирателей заключается преимущественно в непосредственном выражении пожеланий относительно осуществления депутатской деятельности⁶. Следует отметить, что неразработанность научного понимания структуры и содержания отчета депутата перед избирателями в целях информирования о своей деятельности на практике не всегда позволяет отличить депутатские встречи от других публичных мероприятий общественно-политического характера, а также точно определить основание применения полицией мер административно-правового принуждения в случае допущения его участниками различного рода нарушений законодательства о собраниях, митингах, шествиях, демонстрациях и пикетированиях. Именно это обстоятельство и объясняет особенность действующего правоустановления⁷, в соответствии с которым информирование избирателей может быть сопряжено лишь с двумя существующими формами проведения публичного мероприя-

тия – собранием либо митингом. При этом сопряжение информирования избирателей с публичным митингом требует предварительного (в срок не ранее 10 и не позднее 5 дней) уведомления органа публичной власти. В случае если депутат Государственной Думы примет решение о сопряжении информирования своих избирателей с публичным собранием, предварительное уведомление о нем будет являться правом, а не обязанностью.

Особенности реализации статуса депутата регионального законодательного (представительного) органа изложены в законодательстве, устанавливающем современную специфику организации публичной власти⁸. В целом они схожи с вышеперечисленными, хотя и предусматривают для участников встречи еще одно дополнительное условие о недопустимости создания помех движению пешеходов и транспорта, доступа к жилым помещениям, объектам транспортной или социальной инфраструктуры. Условие распространяется на встречи с избирателями, проводимые во внутридворовых территориях, специальных помещениях и местах. При этом следует отметить то, что такие места вовсе не обязательно должны совпадать с другой известной специальной категорией мест – специально отведенными местами для проведения публичных мероприятий. Более того, количество помещений и мест для проведения встреч должно обеспечивать возможность депутату любого территориального уровня в соответствии с его территориальной юрисдикцией общаться с гражданами как минимум в каждом административно-территориальном поселении. В остальном региональные депутаты придерживаются аналогичного порядка в ходе незапланированного (спонтанного) общения с избирателями, а также при проведении безуведомительных встреч в рамках публичных собраний и уведомительных встреч, сопряженных с публичными митингами.

Статус муниципального депутата, члена выборного органа (выборного должностного лица) местного самоуправления, определен Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁹. Особенности, связанные с предъявлением аналогичных более строгих требований к проведе-

тата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ (ред. от 21.12.2021) // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3466.

⁶ По делу о проверке конституционности положений Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 ноября 2017 г. № 27-П // СЗ РФ. 2017. № 47. Ст. 7050.

⁷ См.: ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

⁸ См.: ч. 4–7 ст. 11 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; ст. 17 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

⁹ См.: ст. 40 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

нию встреч, обусловлены сужением территориального масштаба депутатской деятельности. Так, с учетом позиции высшего судебного органа конституционного контроля депутатская деятельность в пределах «внутридворовой территории» как правило осуществляется перед входами в многоквартирные дома, то есть в локации, минимально необходимой для обеспечения полноценной возможности безведомительного проведения встреч с избирателями, имея в виду, что на проспектах, улицах, скверах, набережных и площадях такие встречи могут предусматривать совершенно иной порядок. Каких-либо иных отличительных особенностей проведения муниципальными депутатами встреч в рассмотренных местах и допускаемых организационных формах не имеется.

Так или иначе, публичные отчеты депутатов любого уровня предполагают административно-правовую защиту от препятствующих этому действий ровно в той мере, в которой это объективно соответствует статусу участников возникающих правоотношений. Говоря о соответствующих полномочиях полиции, необходимо отметить, что она является одним из субъектов защиты этих правоотношений. К компетенции полиции относится применение мер административно-правового принуждения в отношении лиц, не соблюдающих установленный порядок реализации разъяснительно-отчетных и диалоговых форм взаимодействия депутатов и избирателей. Чаще всего такие компетенционные полномочия осуществляются в ходе производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность.

Наряду с этим, имеющиеся административно-правовые нормы законодательства об административных правонарушениях не позволяют в полной мере избежать проблем, связанных с документированием противоправных деяний. Во многом это обусловлено отсутствием четких критериев применения полицией мер административного принуждения за несоблюдение порядка проведения встреч депутатов с избирателями в целях информирования их о своей деятельности. В итоге процесс реализации обязанностей и прав депутатов законодательных (представительных) органов в сфере взаимодействия с органами публичной власти в ряде случаев не приносит ожидаемого положительного результата.

С учетом этого имеет место необходимость раскрытия юридических особенностей возникновения у должностных лиц органов внутренних дел (полиции) оснований для административно-правового воздействия на лиц, не соблюдающих установленный порядок проведения встреч депутатов законодательных (представи-

тельных) органов с избирателями в целях информирования о своей деятельности.

Перед тем как перейти к изложению условий для возникновения у полиции права на применение административно-принудительных мер к не обладающим административно-правовым иммунитетом участникам вышеуказанных акций, необходимо обратиться к сформировавшемуся научно-практическому пониманию исследуемых аспектов ее деятельности.

Как известно, проведение различных по цели общественных мероприятий при стечении большого числа участников весьма схоже по нормативному регулированию в силу своего открытого (публичного) характера. Именно в нем проявляется единство «направлений общественной жизни». Однако это вовсе не исключает и особенностей действующих правоустановлений, определяющих порядок проведения массовых мероприятий, отличных по своему содержанию от исключительно политических акций. В основе такого отличия лежат факторы, определенным образом характеризующие состояние складывающейся оперативной обстановки в отличие от условий повседневной деятельности [1].

Массовые публичные мероприятия, носящие общественно-политический характер, «представляют собой способ воздействия на органы власти, посредством которых выражается поддержка или отрицание каких-либо властных инициатив» [2, с. 3–4]. Задачей полиции в такой ситуации является обеспечение правопорядка в местах проведения таких акций, под которым принято понимать «упорядоченное административно-правовыми нормами и установленными юридическими принципами состояние общественных отношений, при котором граждане беспрепятственно реализуют свое право на организацию и проведение массовых акций» [2, с. 5–7]. Порядок реализации задач по поддержанию правопорядка преимущественно регламентируется административными правовыми нормами. Но активное и не во всем прогнозируемое развитие соответствующих административно-правовых отношений не позволяет в полной мере учитывать весь спектр особенностей правоприменительной деятельности. В таких ситуациях правоприменитель, прежде всего сотрудник полиции, не всегда представляет четкую последовательность административно-принудительного воздействия на лиц, не соблюдающих установленные административно-правовые запреты (предписания, дозволения). Именно поэтому современная полицейская деятельность требует неких универсальных критериев (условий соответствия), при которых уполномоченные должностные лица полиции могли бы выстраивать исключительно пра-

вомерный алгоритм своих правоприменительных действий.

Такого рода критерии в обязательном порядке должны соответствовать выработанному категориальному аппарату, раскрывающему содержание необходимых правовых средств административного принуждения. К ним, в частности, относятся «нормативно-правовые установления и меры», посредством которых обеспечивается предупреждение и пресечение противоправных деяний, а также реализация административной ответственности [3, с. 11–12].

Профессор О. В. Гречкина полагает, что действующее правовое регулирование не всегда учитывает все возможности для своевременного применения мер административно-правового принуждения, которые были бы адекватны возникшей ситуации, не ограничивая и не нарушая права законопослушных граждан [4]. Аналогичной точки зрения придерживается профессор А. С. Дугенец, подчеркивая важность реализации полицией административно-правового режима обеспечения правопорядка при подготовке и проведении массовых мероприятий [5].

Для того чтобы разобраться в особенностях правового регулирования таких мероприятий, в науке применяются самые различные модели классификации их внутренней системы организации. Одна из них, например, выделяет системы с доминирующими свободным, уведомительным, либо разрешительным порядком [6]. Так, в первом случае процедура согласования является правом организатора мероприятия, тогда как во втором случае уже обязанностью. Разрешительный же порядок и вовсе по умолчанию предполагает полный запрет на проведение каких-либо акций. Вместе с тем с административно-правовой точки зрения остаются дискуссионными используемые подходы к юридической оценке действий различных участников массовых мероприятий [7].

Под применением меры административного принуждения профессор А. И. Каплунов справедливо понимает «порядок реализации предусмотренного законом способа принудительного воздействия, который может быть закреплен либо санкцией, либо диспозицией правовой нормы, устанавливающей конкретную меру принуждения» [8]. Само административное принуждение включает в себя несколько разнообразных групп принудительных мер, среди которых не только предупреждение и пресечение правонарушений, но и, разумеется, реализация самой административной ответственности, а также необходимого для этого административно-процессуального обеспечения.

В этих условиях обеспечивающие правопорядок должностные лица должны руководствоваться критериями, позволяющими безо-

шибочно квалифицировать непропорциональность действий участников массовых мероприятий. Например, точно определять момент, когда действия (бездействие) участников уличной акции начинают подпадать под признаки объективной стороны административного правонарушения, либо перерасти в массовые беспорядки [9]. Причем использовать критерии применения мер административного принуждения должны не только сотрудники полиции. С этой целью создаются межведомственные координационные центры (штабы), задачей которых является организация быстрого и пропорционального реагирования на изменение оперативной обстановки при проведении того или иного массового мероприятия [10].

Исследуя правоприменительную результативность некоторых административно-правовых норм Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), ученые обращают внимание на целесообразность их более точных формулировок, которые позволяли бы обеспечить простоту и доступность восприятия закона как для правоприменителя, так и для граждан, чьи интересы он призван защищать [11].

Административно-процессуальное документирование правонарушений, посягающих на установленный порядок организации либо проведения массовых мероприятий, имеет свои особенности [13]. Так, профессор С. А. Старостин рассматривает административно-правовое принуждение во взаимоотношении с такими категориями, как свобода, целесообразность, административная ответственность [19]. Именно поэтому к приоритетам совершенствования административно-правовых средств принуждения относится оптимизация процедур: установления и фиксации административного правонарушения, посягающего на общественный порядок и общественную безопасность [17, с. 108]; применения соответствующих административно-обеспечительных мер [17, с. 115]; рассмотрения дела и назначения административного наказания [17, с. 120].

Наряду с этим, как уже было отмечено выше, более четкому разграничению встреч депутатов с избирателями от других публичных мероприятий общественно-политического характера способствовало бы проведение отдельного исследования научного понятия «отчет депутата перед избирателями в целях информирования о своей деятельности».

Немаловажным представляется вопрос о равном правовом статусе депутатов, избранных с учетом особенностей применяемой избирательной системы. Например, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, избранных по од-

номандатным избирательным округам, а также по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты. В этом смысле и те и другие избранные депутаты реализуют аналогичные обязанности и права в части организации и проведения встреч с избирателями в целях информирования их о своей деятельности.

Существует еще один актуальный вопрос, связанный с корреляцией действующих положений законодательства о выборах, а также о публичных мероприятиях. Так, изучение природы понятия «публичное мероприятие» с точки зрения общественно-политической акции, а также средства предвыборной агитации вскрывает некоторые технико-юридические дефекты [16]. Учеными предложены правовые ориентиры в совершенствовании института избирательного права [14]. Например, обосновано мнение о наличии объективных предпосылок к неверному отождествлению агитационного публичного мероприятия с иными массовыми культурно-зрелищными или спортивно-развлекательными акциями. В этом смысле встречи с избирателями имеют существенное отличие по причине того, что организация таких встреч осуществляется исключительно от имени кандидата как специального субъекта исследуемых правоотношений [15].

И действительно, на практике отмечаются факты «прикрытия» (завуалирования) проведения публичных мероприятий встречами депутатов различных законодательных (представительных) органов с избирателями [18].

Исследуя административно-правовые и организационные формы обеспечения правопорядка, И. Г. Чистобородов справедливо отмечает, что конкурентная политическая борьба кандидатов должна происходить не во время повседневной работы с избирателями, а исключительно «в рамках специального избирательного процесса, подразумевающего наличие последовательно сменяющих друг друга стадий, ограничений и процедур» [20, с. 110–113].

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 10 ноября 2017 г. № 27-П сделаны выводы о том, что в законодательстве и правоприменительной практике отсутствует квалифицирующий признак разграничения публичных мероприятий общественно-политического характера от периодических информационных отчетов депутатов перед своими избирателями в рамках вышеуказанных мероприятий [12].

Исследуя положения вышеуказанных нормативных правовых актов, Конституционный Суд Российской Федерации указал на право-

мочность федерального законодателя вносить необходимые изменения в действующее правовое регулирование порядка проведения встреч депутатов с избирателями. В первую очередь они могут быть связаны с решением вопросов о пределах распространения на эти отношения требований законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях. Немаловажным также является разработка и обоснование мер административной ответственности за воспрепятствование органами публичной власти проведению таких встреч. Наряду с этим особое значение имеет определение условий (критериев) применения мер административно-правового принуждения к не обладающим административно-правовым иммунитетом участникам этих мероприятий с учетом пространственных границ применения безведомительного порядка проведения встреч депутатов с избирателями.

Используя такого рода пространственные границы можно разделить исследуемые виды публичного взаимодействия депутатов с избирателями на две группы. В этом случае в каждой из них будут перечислены организационные формы проведения встреч безведомительного и, соответственно, уведомительного характера.

К безведомительной группе относятся встречи депутатов любого уровня с избирателями:

- на внутривидовой территории;
- в специально отведенном месте;
- в специально предоставленном помещении;
- вне внутривидовой территории, специально отведенного места или специально предоставленного помещения, если такая встреча обусловлена незапланированной инициативой (спонтанными фактическими действиями) самих избирателей;

– в рамках публичного мероприятия, проводимого в форме собрания.

К уведомительной группе относятся только встречи депутата с избирателями в рамках публичного мероприятия, проводимого исключительно в форме митинга. Одновременно необходимо отметить, что отчет перед избирателями не может быть сопряжен с демонстрациями или шествиями в силу их совершенно иного специально-целевого назначения.

С учетом этого можно сформулировать общие критерии (условия соответствия) применения полицией мер административного принуждения в отношении лиц, несоблюдающих установленный порядок проведения встреч депутатов с избирателями в целях информирования их о своей деятельности.

1. Игнорирование участниками встречи депутата любого уровня со своими избирателями требований такого депутата о недопущении нарушения функционирования объектов жизне-

обеспечения, связи, транспортной или социальной инфраструктуры, которые расположены на внутридворовой территории, в специально отведенном месте или специально предоставленном помещении (ч. 1 ст. 20.2.2 КоАП РФ).

2. Игнорирование участниками встречи депутата регионального или муниципального уровня со своими избирателями требований такого депутата о недопустимости создания помех движению пешеходов, транспортных средств на внутридворовой территории либо доступу граждан к жилым помещениям, объектам транспортной или социальной инфраструктуры (ч. 1 ст. 20.2.2 КоАП РФ).

3. Игнорирование участниками встречи депутата любого уровня со своими избирателями требований такого депутата о прекращении попыток целенаправленного формирования определенного мнения и выдвижения требований социально-экономического, общественно-политического характера, взамен выражения пожеланий относительно осуществления депутатом своей депутатской деятельности (деятельности его представительного органа) (ч. 1 ст. 20.2.2; ст. 20.3.3 КоАП РФ).

4. Создание участниками не планировавшейся заранее спонтанной встречи депутата любого уровня со своими избирателями препятствий для сохранения нормального и бесперебойного функционирования жизненно важных объектов коммунальной и транспортной инфраструктуры (ч. 1 ст. 20.2.2 КоАП РФ).

5. Выход участниками не планировавшейся заранее спонтанной встречи депутата любого

уровня со своими избирателями за рамки обсуждения вопросов депутатской деятельности, сопряженный с целенаправленным высказыванием требований по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политической направленности (ч. 1 ст. 20.2.2; ст. 20.3.3 КоАП РФ).

6. Игнорирование участниками не сопряженной с публичным мероприятием встречи депутата любого уровня со своими избирателями требований такого депутата о недопущении применения средств наглядной агитации (ч. 1 ст. 20.2.2; ст. 20.3.3 КоАП РФ).

7. Игнорирование участниками сопряженной с публичным мероприятием встречи депутата любого уровня со своими избирателями требований такого депутата о недопущении их движения (перемещения) (ч. 5, 6 и 61.1 ст. 20.2 КоАП РФ).

8. Несоблюдение участниками, сопряженной с публичным мероприятием встречи депутата любого уровня со своими избирателями требований и условий, предусмотренных законодательством о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях (ч. 5, 6 и 6.1 ст. 20.2 КоАП РФ).

9. Игнорирование участниками встречи депутата любого уровня со своими избирателями разъяснительно-отчетных и диалоговых форм взаимодействия с таким депутатом, сопровождающееся попытками трансформировать публичное мероприятие в демонстрацию или шествие (ч. 5, 6 и 6.1 ст. 20.2 КоАП РФ).

Список литературы:

1. Аврутин Р. Ю., Шихалов А. О. Проблемы правового регулирования охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении культурно-зрелищных мероприятий // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2021. № 2 (90).
2. Бачурин А. Г. Полиция в административно-правовом механизме обеспечения правопорядка в период подготовки и проведения массовых и публичных мероприятий: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Санкт-Петербург, 2019.
3. Березин А. А. Административно-правовое противодействие нарушениям, посягающим на общественный порядок и общественную безопасность при проведении публичных мероприятий: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2015.
4. Гречкина О. В. Административно-правовое регулирование в сфере противодействия на-

References:

1. Avrutin R. Yu., Shihalov A. O. Problems of legal regulation of public order maintenance and public safety during cultural and entertainment events // Vestnik Sankt-Peterburgskogo Universiteta MVD Rossii. 2021. № 2 (90).
2. Bachurin A. G. Policiya v administrativno-pravovom mekhanizme obespecheniya pravoporyadka v period podgotovki i provedeniya massovyh i publicnyh meropriyatij: avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. Sankt-Peterburg, 2019.
3. Berezin A. A. Administrativno-pravovoe protivodejstvie narusheniyam, posyagayushchim na obshchestvennyj poryadok i obshchestvennyu bezopasnost' pri provedenii publicnyh meropriyatij: avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. Saratov, 2015.
4. Grechkina O. V. Administrative-legal regulation in the sphere of combat-vija violations of public order and public safety in the organization and holding of public events // Saratov State Law Academy Bulletin. 2015. № 4 (105).

- рушениям общественного порядка и общественной безопасности при организации и проведении публичных мероприятий // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 4 (105).
5. *Дугенец А. С.* Полиция в административно-правовом механизме обеспечения правопорядка в период подготовки и проведения массовых и публичных мероприятий // Административное право и процесс. 2020. № 10.
 6. *Иванов А. О.* Понятие и классификация систем организации публичных мероприятий // Социология и право. 2015. № 1 (27).
 7. *Изингер А. В.* Вопросы квалификации административных правонарушений, посягающих на нормальный порядок проведения публичных мероприятий // Вестник Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России. 2019. № 1 (12).
 8. *Каплунов А. И.* О правомерности применения мер административного пресечения в отношении участников публичного мероприятия, нарушающих установленный порядок его проведения // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по материалам Международной научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 26 марта 2021 года / под общ. ред. А. И. Каплунова. Санкт-Петербург, 2021.
 9. *Каплунов А. И., Лебедева О. О.* Процессуальные формы применения мер административного принуждения сотрудниками правоохранительных органов // Уголовно-исполнительное право. 2016. № 3 (25).
 10. *Ковтун Б. А., Востриков К. В.* Актуальные вопросы организации и обеспечения безопасности проведения публичных мероприятий // Учим управлять и учимся управлять: сборник научных трудов по материалам VII научно-практической конференции школьников, студентов и преподавателей с международным участием (Кемерово, 21 февраля 2021 г.). Кемерово, 2021.
 11. *Колдышева К. Г.* Несовершенства формулировки части 6.1 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Научные исследования молодых ученых: сборник статей X международной научно-практической конференции (Пенза, 23 марта 2021 г.). Пенза, 2021.
 12. *Колмаков С. Ю.* Проблема квалификации и организации встреч депутатов с избирателями в рамках депутатской деятельности и в рамках публичных мероприятий // Пролог: журнал о праве / Prologue: Law Journal. 2017. № 4 (16).
 5. *Dugenev A. S.* Police in the administrative law mechanism of securing law and order during the preparation and holding of mass and public events // Administrative Law and Process. 2020. № 10.
 6. *Ivanov A. O.* The concept and classification of the system of public events organization // Sociology and Law. 2015. № 1 (27).
 7. *Izinger A. V.* Voprosy kvalifikacii administrativnyh pravonarushenij, posyagayushchih na normal'nyj poryadok provedeniya publicnyh meropriyatij // Vestnik Tyumenskogo instituta povysheniya kvalifikacii sotrudnikov MVD Rossii. 2019. № 1 (12).
 8. *Kaplunov A. I.* O pravomernosti primeneniya mer administrativnogo presecheniya v otnoshenii uchastnikov publichnogo meropriyatija, narushayushchih ustanovlennyy poryadok ego provedeniya // Aktual'nye problemy administrativnogo i administrativno-processual'nogo prava: sbornik statej po materialam Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii (Sorokinskie chteniya), 26 marta 2021 goda / pod obshch. red. A. I. Kaplunova. Sankt-Peterburg, 2021.
 9. *Kaplunov A. I., Lebedeva O. O.* Procedural forms of measures application of administrative coercion by law enforcement officers // Penal Enforcement Law. 2016. № 3 (25).
 10. *Kovtun B. A., Vostrikov K. V.* Aktual'nye voprosy organizacii i obespecheniya bezopasnosti provedeniya publicnyh meropriyatij // Uchim upravlyat' i uchimsya upravlyat': sbornik nauchnyh trudov po materialam VII nauchno-prakticheskoy konferencii shkol'nikov, studentov i prepodavatelej s mezhdunarodnym uchastiem (Kemerovo, 21 fevralya 2021 g.). Kemerovo, 2021.
 11. *Koldysheva K. G.* Nesovershenstva formulirovki chasti 6.1 stat'i 20.2 Kodeksa Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah // Nauchnye issledovaniya molodyh uchenyh: sbornik statej X mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii (Penza, 23 marta 2021 g.). Penza, 2021.
 12. *Kolmakov S. Yu.* The problem of qualification and organization of meetings of deputies with voters within the framework of the deputy activity and within the framework of public events // Prologue: Law Journal / Prologue: Law Journal. 2017. № 4 (16).
 13. *Nudel' S. L., Zajcev I. A.* Features of the initiation of cases of administrative offenses related to the violation of the organization or holding of public events (parts 1 and 2 of Article 20.2 of the Administrative Code of the Russian Federation) // Altai Law Journal. 2018. № 3 (23).
 14. *Provotorov R. A.* Obstruction of rights of candidates through illegal campaign activity // Society and Law. 2016. № 3 (57).

13. Нудель С. Л., Зайцев И. А. Особенности возбуждения дел об административных правонарушениях, связанных с нарушением организации либо проведения публичных мероприятий (части 1 и 2 статьи 20.2 КоАП РФ) // Алтайский юридический вестник. 2018. № 3 (23).
14. Провоторов Р. А. Воспрепятствование осуществлению прав кандидатов путем незаконной агитационной деятельности // Общество и право. 2016. № 3 (57).
15. Симонова С. В. Агитационные публичные мероприятия: актуальные проблемы избирательного законодательства и практики // Избирательное законодательство и практика. 2018. № 3.
16. Симонова С. В. Публичные мероприятия как средство предвыборной агитации: дефекты избирательного законодательства и практики // Актуальные проблемы теории и истории правовой системы общества. 2018. № 17.
17. Совершенствование системы административных наказаний и порядка их назначения: аналитический обзор / А. В. Шевцов [и др.]. Москва, 2019.
18. Сокол А. М., Рева Д. А. О проблемных вопросах привлечения к административной ответственности организаторов и участников несогласованных публичных мероприятий // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2019. № 4 (24).
19. Старостин С. А. Административное принуждение: проблемы теории, законодательства, практики // Вестник Томского государственного университета. Право. 2021. № 39.
20. Чистобородов И. Г. Административно-правовое обеспечение органами внутренних дел правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения избирательных кампаний: монография. Москва, 2012.
15. Simonova S. V. Agitation public events: relevant issues of the electoral laws and practice // Electoral Legislation and Practice. 2018. № 3.
16. Simonova S. V. Publichnye meropriyatiya kak sredstvo predvybornoj agitacii: defekty izbiratel'nogo zakonodatel'stva i praktiki // Aktual'nye problemy teorii i istorii pravovoj sistemy obshchestva. 2018. № 17.
17. Sovershenstvovanie sistemy administrativnyh nakazaniy i poryadka ih naznacheniya: analiticheskij obzor / A. V. Shevcov [i dr.]. Moskva, 2019.
18. Sokol A. M., Reva D. A. On problematic issues of bringing to administrative responsibility the organizers and participants of uncoordinated public events // Bulletin of the Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2019. № 4 (24).
19. Starostin S. A. Administrative coercion: problems of theory, legislation and practice // Tomsk State University Journal. Pravo. 2021. № 39.
20. Chistoborodov I. G. Administrativno-pravovoe obespechenie organami vnutrennih del pravoporyadka i obshchestvennoj bezopasnosti v period podgotovki i provedeniya izbiratel'nyh kampanij: monografiya. Moskva, 2012.

Для цитирования:

Шевцов Александр Валерьевич. Критерии применения полицией мер административного принуждения за несоблюдение порядка проведения встреч депутатов с избирателями в целях информирования о своей деятельности // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 2 (62). С. 34–43.

For citation:

Shevtsov Alexander Valeryevich. Criteria for the use of Administrative Coercion Measures by the Police for Non-Compliance with the Procedure for Holding Meetings of Deputies with Voters in Order to Inform About their Activities // Proceedings of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2022. 2 (62). P. 34–43.

ВЫЯВЛЕНИЕ, РАСКРЫТИЕ и расследование преступлений

Владимиров Владимир Юрьевич,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации,
академик РАЕН, академик МАНЭБ,
профессор кафедры управления органами
расследования преступлений,
Академия управления МВД России,
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8;
старший научный сотрудник,
Экспертно-криминалистический
центр МВД России,
Российская Федерация, 125130, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 5

E-mail: veteran.fskn@yandex.ru

Данилов Илья Анатольевич,
советник РАЕН,
руководитель направления
АО «РАМЭК-ВС»,
Российская Федерация, 194292, г. Санкт-Петербург,
5-й Верхний пер., д. 1, корп. 2
E-mail: sto@ramecv.su

Шитов Кирилл Эдуардович,
адъюнкт* 3-го факультета (подготовки научных
и научно-педагогических кадров),
Академия управления МВД России,
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

E-mail: shitov-kirill@mail.ru

Научная специальность:
12.00.12 – криминалистика,
судебно-экспертная деятельность,
оперативно-розыскная деятельность
(5.1.4. Уголовно-правовые науки)

УДК 343.982.35

DOI 10.24412/2072-9391-2022-262-44-53

Дата поступления: 16 февраля 2022 г.

Дата принятия статьи в печать: 15 июня 2022 г.

* Ранее – начальник экспертно-криминалистической группы межмуниципального отдела МВД России «Ковылкинский», Республика Мордовия.

Vladimir Yur'yevich Vladimirov,
Doctor of Law, Professor,
Honored Lawyer of the Russian Federation,
Academician of the Russian Academy of Natural Sciences,
Academician of MANEB (International Academy
of Environmental Sciences, Human Safety and Nature),
Professor at the Department of Management
of Bodies and Units Crimes' Investigation,
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia,
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8;
Senior Researcher of Expert and Forensic Center
of the Ministry of Internal Affairs of Russia,
Russian Federation, 125130, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 5
E-mail: veteran.fskn@yandex.ru

Ilya Anatolyevich Danilov,
Adviser of the Russian Academy of Natural Sciences,
Head of the direction of "RAMEK-VS" JSC,
Russian Federation, 194292, St. Petersburg,
5th Verkhniy per., 1, building 2

E-mail: sto@ramecv.su

Kirill Eduardovich Shitov,
Adjunct** of the 3rd Faculty
(Training of Scientific and Pedagogical Staff),
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia,
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: shitov-kirill@mail.ru

Scientific specialty:
12.00.12 – Criminalistics; Forensic Work;
Operative Investigative Activity
(5.1.4. Criminal Law Sciences)

** Previously – Head of the forensic group of the intermunicipal Department of the Ministry of Internal Affairs of Russia "Kovylkinsky", Republic of Mordovia.

Цифровизация трасологической информации как один из ресурсов раскрытия преступлений по горячим следам

Digitalization of Tracological Information as One of the Resources for Solving Crimes in Hot Pursuit

Аннотация

Актуальность вопросов, связанных с цифровизацией трасологической информации, обусловлена необходимостью повышения эффективности раскрытия и расследования преступлений, совершенных в условиях неочевидности. В ходе анализа исследований, посвященных проблемам раскрытия преступлений по горячим следам, ярко прослеживается прямая корреляционная зависимость раскрытия преступления и использования криминалистических учетов, в частности трасологических.

Постановка проблемы: за последнее десятилетие отмечается рост количества объектов, изымаемых с мест преступлений, что никак не позволяет на должном уровне осуществлять проверки трасологических объектов в целях установления групповой принадлежности и идентификации слеодообразующего объекта в «ручном» режиме, что значительно увеличивает сроки раскрытия и расследования преступлений. Сегодня «ручные» (не автоматизированные) системы учета, регистрации и идентификации не в состоянии удовлетворить существующие потребности правоохранительных органов. Автоматизация является, пожалуй, основным средством повышения эффективности работы трасологических учетов.

Цель исследования: дать оценку существующим цифровым системам автоматизированного ведения трасологических учетов, разработать и предложить на основе анализа существующих цифровых технологий концепцию алгоритмов, которые могут быть применены в аппаратно-программном комплексе, решающем задачи автоматизации трасологических учетов, а также в процессе производства трасологической экспертизы.

Методы исследования: общенаучные, частнонаучные и специальные методы познания, в том числе методы наблюдения, анализа и синтеза, формально-логический, метод компьютерного эксперимента, метод математического моделирования и др.

Результаты и ключевые выводы: цифровизация трасологической информации возможна за счет применения методов вычислительной математики, теории обработки изображений

Annotation

The relevance of issues related to the digitalization of tracological information is due to the need to improve the efficiency of disclosure and investigation of crimes committed in the conditions of non-obviousness. In the course of the analysis of studies devoted to the problems of solving crimes in hot pursuit, a direct correlation between the disclosure of a crime and the use of forensic records, in particular tracological ones, is clearly traced.

Problem statement: over the past decade, there has been an increase in the number of objects seized from crime scenes, which does not allow for proper checks of tracological objects in order to establish group affiliation and identification of trace-forming object in the "manual" mode, which significantly increases time for disclosure and investigation of crimes. Today, "manual" (non-automated) accounting, registration and identification systems are not able to meet the existing needs of law enforcement bodies. Automation is, perhaps, the main means of improving efficiency of the tracological records.

The purpose of the study: to evaluate the existing digital systems of automated tracological accounting, to develop and propose, based on the analysis of existing digital technologies, a concept of algorithms that can be applied in a hardware and software complex that solves the tasks of automating tracological accounting, as well as in the production of tracological expertise.

Research methods: general scientific, private scientific and special methods of cognition, including methods of observation, analysis and synthesis, formal logic, computer experiment method, mathematical modeling method, etc.

Results and key conclusions: digitalization of tracological information is possible through the use of methods of computational mathematics, the theory of image processing and pattern recognition, such as: neural network methods, combined methods, structural methods, cluster analysis.

The integrated use of the above technologies and algorithms ensures full implementation of the methods of auto-identification of objects of tracological records, thereby solving the key task in improving and developing organization of their management.

и распознавания образов, таких как: нейросетевые методы, комбинированные методы, структурные методы, кластерный анализ.

Комплексное использование вышеперечисленных технологий и алгоритмов обеспечивает полноценную реализацию способов автоидентификации объектов трасологических учетов, тем самым решая ключевую задачу в усовершенствовании и развитии организации их ведения.

Применение аппаратного инструмента трехмерной фиксации объемных следов обеспечит сохранение их от возможных неблагоприятных воздействий путем замены их в алгоритмах экспертного исследования трехмерной цифровой копией следа.

Дистанционный доступ к базе данных трасологических учетов может быть реализован за счет использования клиент-серверной сетевой архитектуры. Такое решение позволит специалисту, находящемуся на месте происшествия, осуществить выгрузку изображения следа в базу данных и дальнейшую ее автоматическую проверку по имеющемуся массиву непосредственно через аппаратно-программный комплекс.

Уровень развития современной техники и наличие элементарно-технологической базы в рамках указанного развития организации ведения трасологических учетов позволяют не только не останавливаться на реализации системы автоматической идентификации, а рассматривать более глубокие варианты модернизаций – создание комплексных программно-аппаратных решений.

Ключевые слова: экспертно-криминалистический учет; трасологический учет; автоидентификация; цифровизация; цифровая модель следа; раскрытие преступления по горячим следам; 3D-моделирование; технология; алгоритм.

The use of a hardware tool for three-dimensional fixation of three-dimensional traces will ensure their preservation from possible adverse effects by replacing them in the algorithms of expert research with a three-dimensional digital copy of the trace.

Remote access to the database of tracological records can be implemented by using a client-server network architecture. Such a solution will allow a specialist who is at the scene of incident to upload the trace image to the database and further automatically check it against the existing array directly through the hardware and software complex.

The level of development of modern technology and the availability of an element-technological base within the framework of this development of the organization of tracological records allow not only not to stop at implementation of an automatic identification system, but to consider deeper modernization options – creation of integrated software and hardware solutions.

Keywords: forensic accounting; trace accounting; auto-identification; digitalization; digital trace model; crime solution in hot pursuit; 3D modeling; technology; algorithm.

Раскрытие и расследование преступлений, совершенных в условиях неочевидности, всегда находились в прямой зависимости от эффективности использования криминалистических учетов. В ряду различных видов криминалистических учетов (как оперативно-справочного характера, так и оперативно-розыскного назначения) особое место занимают экспертно-криминалистические картотеки и коллекции. В настоящее время в Российской Федерации порядок организации, ведения и использования экспертно-криминалистических учетов регламентируется приказом МВД России от 10 февраля 2006 г. № 70 «Об организации использования экспертно-крими-

налистических учетов органов внутренних дел Российской Федерации».

Экспертно-криминалистическими подразделениями территориальных органов внутренних дел МВД России (далее – ЭКП) в структуре экспертно-криминалистических учетов в целом осуществляется формирование различных видов трасологических учетов, а именно: трасологических коллекций следов орудий взлома, протекторов автотранспортных шин и их следов, изымаемых с мест происшествий, следов подошв обуви и образцов ее внешнего вида, которые используются в целях установления слеодообразующего объекта, а также фактов использования одного и того же объекта,

с применением которого было совершено несколько разных преступлений, то есть серийного характера преступной деятельности.

Следует отметить, что экспертно-криминалистические коллекции трасологических объектов обладают определенной специфичностью. В отличие от дактилоскопических учетов и пулегильзотек, которые предназначены для установления тождества слеодообразующего объекта, коллекции следов орудий взлома, колес автотранспорта и обуви используются не только и не столько в целях идентификации, но и для установления групповой принадлежности объектов сравнения, что является ориентирующей информацией, облегчающей розыск слеодообразующих объектов, а в некоторых случаях и их идентификацию. Следующий пример, приведенный нами ниже, весьма показательно демонстрирует это.

В начале третьего тысячелетия в Академии художеств в г. Санкт-Петербурге произошла кража нескольких картин известных художников, представляющих значительную культурную ценность. Следственно-оперативной группой, в состав которой входил специалист-криминалист, в здании академии производился осмотр места происшествия. Специалистом при детальном осмотре предположительных путей проникновения и отхода преступников на одном из карнизов третьего этажа были обнаружены и в дальнейшем изъяты фрагменты следов обуви. Рисунок обнаруженных фрагментов следов обуви указывал на то, что они оставлены одной парой обуви, предположительно кроссовками. Расположение же их стало основанием для выдвижения версии о том, что преступник уходил из здания путем спрыгивания с карниза, а значит, вполне вероятно, что он обратится за медицинской помощью.

Похищенное было обнаружено в течение 2-х суток в одной из квартир, где массово скапливался антисоциальный элемент. Однако персонифицировать исполнителя не представлялось возможным, все лица, находившиеся на месте обнаружения картин, отрицали свою причастность к совершенному преступлению. Было принято решение произвести повторный осмотр квартиры, где обнаружено похищенное, но с участием специалиста-криминалиста, работавшего на месте происшествия в здании Академии художеств. С его помощью были обнаружены кроссовки, рисунок подошвы которых в деталях совпадал с фрагментами следов, обнаруженными на карнизе третьего этажа в академии, что и позволило оперативно установить конкретного исполнителя данного преступления. Вышеописанный пример демонстрирует, как тяжкое преступление было раскрыто по горячим следам без привлечения,

как это обычно бывает, значительных оперативно-розыскных и технико-криминалистических ресурсов.

Однако существенное увеличение количества объектов, изымаемых с мест преступлений в течение последних нескольких лет, не позволяет на должном уровне эффективно осуществлять проверки трасологических объектов в целях установления групповой принадлежности и идентификации слеодообразующего объекта в «ручном» режиме, что значительно увеличивает сроки раскрытия и расследования преступлений. Сегодня «ручные» (не автоматизированные) системы учета, регистрации и идентификации не в состоянии удовлетворять существующие потребности правоохранительных органов. Автоматизация является, пожалуй, основным средством повышения эффективности работы трасологических учетов.

Автоматизация идентификационных систем экспертно-криминалистических учетов обусловлена рядом существенных преимуществ, в особенности для практической деятельности:

- объективизация и возможность проверки решений, принятых в рамках оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельности, качество иллюстративного материала;
- ускорение процедур, связанных с выполнением экспертиз и проведением соответствующих проверок по учетам;
- получение оперативного доступа к данным объектов учета и их обмену в базах данных.

Очевидна потенциальная возможность повысить уровень научно-технического обеспечения деятельности ЭКП за счет применения подобных систем и комплексов. Однако на сегодняшний день в практике ЭКП отсутствуют программно-технические продукты, предназначенные для решения описанных выше задач. Используемые на настоящий момент способы и методы автоматизации трасологических учетов по целому ряду причин непригодны к их массовому структурированному использованию.

Анализ существующих систем, предназначенных для автоматизации ведения трасологических учетов, показывает, что они, безусловно, способствуют повышению эффективности решения задач трасологического учета и позволяют упростить установление групповой принадлежности и идентификацию слеодообразующих объектов, так или иначе автоматизируя процесс осуществления ведения трасологических учетов. Но вместе с этим все они обладают рядом существенных недостатков:

1) отсутствие предварительной обработки и контроля качества изображений – многие изображения следов, поступающих для постановки на учет, требуют предварительного отбора, отбраковки в связи с недостаточным качеством (недостаточное или избыточное освещение, ошибочная фокусировка и т. п.), а также обработки (повышение различимости рельефа, выделение трасс, выравнивание уровня освещенности, контрастирования и т. д.);

2) субъективная калибровка изображений – ошибки, связанные с человеческим фактором, приводят в дальнейшей работе к ошибкам определения настоящего размера следа. Эффективность автопоисковых процедур, таким образом, сводится к нулю;

3) субъективная кодировка следов – ошибки и противоречия в определении элементов следов (одинаковые следы могут быть закодированы по-разному – например, эллипс и круг, ромб или квадрат и т. п.), а также противоречия в выборе и разметке количества таких элементов, что в совокупности также снижает эффективность автопоисковых процедур до нуля;

4) отсутствие функции автоидентификации слеодообразующих объектов – на данный момент поиск, в основном, осуществляется по текстовой описательной части. В ряде случаев используется информация о размерах и взаиморасположении элементов следа. Это позволяет уточнить рекомендательный список, но крайне неэффективно;

5) отсутствие функционала 3D-моделирования – ни в одном из существующих программных обеспечений в настоящее время не реализованы алгоритмы трехмерного моделирования и работы с 3D-моделями следов;

8) программное обеспечение (в том числе операционная система и система управления базами данных (СУБД)), используемое в существующих учетных системах, не соответствует требованиям, установленным в ст. 12.1 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (в редакции Федерального закона от 29 июня 2015 г. № 188-ФЗ) и Постановлении Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2015 г. № 1236 «Об установлении запрета на допуск программного обеспечения, происходящего из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [1; 2, с. 1070].

Не говоря уже об отсутствии таких широко доступных возможностей, как унификация инструментов фиксации следов на осмотрах мест происшествий, а также возможностей защи-

щенной передачи информации по линиям связи, в том числе и мобильной, от средств фиксации следов непосредственно в удаленную базу данных.

Таким образом, очевидно, что используемые в настоящий момент способы и реализации методов автоматизации трасологических учетов непригодны к их массовому и, в особенности, структурированному использованию.

Вместе с этим в современной действительности в различных сферах деятельности при реализации задач обеспечения обороноспособности и государственной безопасности Российской Федерации широко осуществляется комплексная обработка видеoinформации и фотоинформации от систем технического зрения, решаются задачи идентификации объектов, зафиксированных в составе указанного массива данных, посредством использования алгоритмов слияния искомого изображения с анализируемым множеством информации.

Во многом это реализуется посредством попеременного чередования процессов дифференциации и интеграции, что всегда было основополагающим свойством криминалистической и судебно-экспертной деятельности.

Алгоритмы слияния реального (изображения слеодообразующего объекта) и виртуального (изображения зафиксированного следа на следовоспринимающей поверхности) изображений, то есть объединение изображений, способны во многом разрешить проблематику автоматизации идентификации трасологических объектов. Основные задачи при этом связаны с разработкой:

– алгоритмов предварительной обработки изображений трасологических следов (изменение диапазона яркостей, выделение границ объектов, утоньшение и векторизация фрагментов, формирование связанных фрагментов) с целью улучшения видения и подготовки их для геометрического совмещения;

– алгоритмов геометрического совмещения изображений, которые могут исполняться в электронно-техническом вычислителе в режиме реального времени;

– эффективных способов совместной визуализации анализируемых и сравниваемых изображений, обеспечивающих максимально полной информацией о состоянии следов, а также формы и особенностей фрагментов микрорельефа каждого отдельного следа.

Наиболее сложной является задача автоидентификации изображений трасологических объектов – сопоставления значений оцифрованных параметров трасс, рельефа и рисунка следов, а также координат их взаимного расположения.

Погрешности определения координат, погрешности, допущенные при фотофиксации изымаемых следов, погрешности позиционирования сенсоров средства изъятия следов, а также погрешности электронно-оптических систем приводят к существенному искажению сопоставляемых данных и потенциальному снижению эффективности автоматизации и автоидентификации.

В связи с этим при разработке алгоритмов автоидентификации трасологических объектов с использованием изображений их следов требуется решить ряд задач: задача проблемно-ориентированной интерпретации изображения, задача общего автоматического понимания изображения некоторой произвольной сцены расположения индивидуализации рельефных особенностей. Задача проблемно-ориентированной интерпретации изображения сводится к обнаружению и группированию на изображении совокупного набора примитивов, их взаимного расположения зеркально реальным индивидуализирующим совокупностям признаков исследуемых элементов микрорельефа. Наличие совокупности признаков детерминирует отождествление со следообразующим объектом, чьи признаки отобразились в анализируемом следе. Немаловажной задачей является постановка единых требований назначения, определения способов и методов стандартизации обрабатываемых изображений трасологических следов к алгоритмам обработки изображений в подсистемах идентификационного обеспечения [7, с. 13–21; 6].

Обобщая вышеизложенное, констатируем, что для достижения цели необходимо решить следующие задачи:

- разработать алгоритмы автоматического определения пригодности (фильтрации) изображений к возможности проведения экспертной трасологической идентификации [9, с. 2548–2555; 10, с. 62–66];

- разработать способы и алгоритмы совмещения и взаимной геометрической коррекции разнородных изображений, то есть разработать алгоритмы калибровки и способов приведения к эталонному размеру [8, с. 147–151; 11];

- разработать алгоритмы «автоидентификации» автоматического совмещения изображений, пригодных в криминалистическом смысле для идентификации;

- разработать алгоритмы оценки качества «автоидентификации».

Решение данной задачи, на наш взгляд, представляется возможным за счет применения совокупности методов вычислительной математики, теории обработки изображений и распознавания образов, таких как:

- нейросетевые методы;

- комбинированные методы;

- структурные методы;

- кластерный анализ.

Нейросетевые методы в совокупности с комбинированными методами используются на классах объектов, вошедших в обучаемые выборки, то есть используются в алгоритмах определения и выделения (разметки) рельефа следовой картины изымаемых следов, а также геометрических фигур (примитивов) рисунка следа, соответственно определения координат их взаимного местоположения, размеров и геометрических типов – выявления существенных элементов и их параметров, которые и будут применяться для установления соответствий между изображениями трасологических следов [4; 3].

После того как существенные элементы и параметры координат их взаимного расположения определены, не составляет технических трудностей реализация поисковых процедур и автоидентификации следов, принадлежащих одному следообразующему объекту, с применением структурных (синтаксических) методов распознавания изображений и кластерного анализа.

Отдельно стоит отметить, что применение нейросетевых и комбинированных методов в части определения и разметки рельефа следовой картины изымаемых следов, а также геометрических фигур (примитивов) рисунка следовой картины обеспечивает инвариантность от поворота изображений. Размеченные геометрические примитивы (элементы групповых признаков), установленная их форма, размерные характеристики и соотношение взаимного расположения – постоянные значения при любом повороте изображения следа, они являются при этом структурно-грамматическими признаками, использующимися в автоидентификации. Также немаловажным является и тот факт, что алгоритмы машинного обучения (нейросетевые алгоритмы) быстро адаптируются к изменениям внешней среды и постоянно дообучаются на небольших объемах актуальных данных, что обеспечивает самосовершенствование системы в течение всего жизненного цикла [12; 9, с. 2548–2555].

Как упоминалось выше, стоит отметить и задачи предварительной обработки изображений трасологических следов. Являясь критически важным этапом технологии автоидентификации изображений, предварительная обработка существенным образом влияет на итоговый результат.

Предварительная обработка изображений для их последующего совмещения и автоидентификации включает в себя:

- перевод цветных изображений в градации серого;
- устранение шумов, фильтрация помех;
- оптимизация уровней яркости и контрастности;
- выделение границ перепадов яркостей на изображениях;
- дополнительная обработка полученных границ элементов рисунка следа:

а) утоньшение и векторизация, выделение контуров трасс и геометрических элементов рисунка следа;

б) устранение разрывов контуров элементов рисунка следа.

Этап предварительной обработки изображений характеризуется процессами максимального выявления и визуализации признаков трасологических следов в составе общего изображения. Выявленные признаки далее будут размечены с использованием комбинированных нейросетевых алгоритмов, применяемых на следующих этапах для установления соответствий между следами.

Таким образом, комплексное использование вышеперечисленных технологий и алгоритмов обеспечивает полноценную реализацию способов автоидентификации объектов трасологических учетов, тем самым решая ключевую задачу в усовершенствовании и развитии организации их ведения.

Вместе с тем уровень развития современной техники и наличие элементно-технологической базы в рамках указанного развития организации ведения трасологических учетов позволяют не только не останавливаться на реализации системы автоматической идентификации, а рассматривать более глубокие варианты модернизаций – создание комплексных программно-аппаратных решений.

До настоящего момента, как описывалось выше, программное обеспечение авторизации ведения трасологических учетов не обладало функционалом трехмерного моделирования.

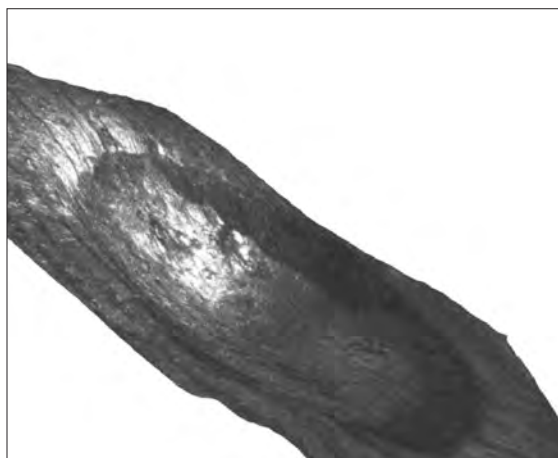
Однако возможность построения и использования трехмерных моделей следов позволяет:

- повысить качество иллюстративного материала (в том числе изначальное качество формирования плоскостных изображений путем применения способа комбинаторной подсветки фиксируемой сцены с охватом пятна освещения 3600, исключая проблематику особенностей косопадающей подсветки от единственного осветителя);

- усовершенствовать предметный инструментарий проведения экспертиз (пространственная ориентация при сопоставлении, виртуализации и т. д.), а также многое другое.

Применение существующих технологий, таких как Shape from Focus (SFF), Depth from Focus, Semi-Global Matching, позволяет реализовать функционал трехмерного моделирования следов, построения 3D-моделей следов, а также внедрить его в состав автоматизированной системы ведения трасологических учетов, в том числе и в инструмент трехмерной фиксации объемных следов, образуя полноценный программно-аппаратный комплекс автоматизации ведения трасологических учетов, в том числе разрешающий и проблему унификации средств фиксации следов, оставленных на местах происшествий и преступлений [5, с. 30].

В качестве примера построенной трехмерной модели следа орудия взлома приведена иллюстрация на рисунке 1; следа протектора автотранспортной шины на рисунках 2 и 3; следа подошвы обуви – на рисунках 4 и 5.



Модель следа с наложенной текстурой



Пространственный каркас модели следа

Рис. 1. Трехмерная цифровая модель следа орудия взлома

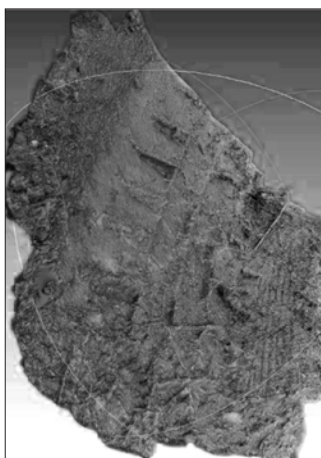


Рис. 2. Трехмерная цифровая модель следа протектора автомобильной шины (а)



Рис. 3. Трехмерная цифровая модель следа протектора автомобильной шины (б)

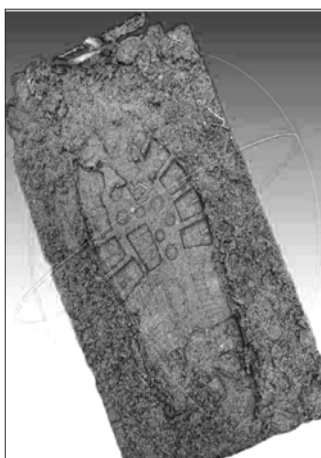


Рис. 4. Трехмерная цифровая модель следа подошвы обуви (а)



Рис. 5. Трехмерная цифровая модель следа подошвы обуви (б)

Однако возможность формирования трехмерных моделей следов позволяет не только повысить качество иллюстративного материала, но и разрешить не менее значимую задачу в развитии ведения трасологических учетов, чем автоидентификация. Так, применение аппаратного инструмента трехмерной фиксации объемных следов обеспечит сохранение их от возможных неблагоприятных воздействий, имеющих место при фиксации традиционными способами путем изготовления гипсовых слепков, реплик, оттисков, путем замены их в алгоритмах экспертного исследования трехмерной цифровой копией следа. Принцип данного инструмента трехмерной фиксации реализован на способах не только фотограмметрии, но и алгоритмах триангуляции, а также наличии устройств дистанционных прямых измерений.

Учитывая перечисленные принципы, применяемые для сбора данных и построения описываемой электронной копии натурального объек-

та — следа, данную цифровую модель возможно метрологически аттестовать. Метрологически аттестовать способ ее построения, а также инструмент и средство измерения, при помощи которого осуществлялись замеры, требуемые для данного построения. Таким образом, представляется возможным доказать, что электронная копия в размерно-геометрических характеристиках соответствует своему оригиналу. Тем самым будет обеспечена возможность в официальном порядке рассматривать и исследовать описываемую электронную копию (копии) в ходе производства трасологической экспертизы, а при проработке аспектов экспертной методологии гипотетически перенести процесс производства экспертизы и подготовки экспертных заключений в виртуальную среду. Во всяком случае, технических преград для осуществления описанного алгоритма не возникает.

Дистанционный доступ к базе данных трасологических учетов может быть реализован

за счет использования клиент-серверной сетевой архитектуры. Такое решение позволит специалисту, находящемуся на месте происшествия, осуществить выгрузку изображения следа в базу данных и дальнейшую ее автоматическую проверку по имеющемуся массиву непосредственно через аппаратно-программный комплекс, основные алгоритмы которого описаны выше.

В связи с вышеизложенным очевидны положительный эффект от появления подобного рода инструментов и функционала (программно-аппаратных комплексов) в современной организации ведения экспертно-криминалистических трасологических учетов, в том числе в ближайшем будущем, и вследствие чего повышение их результативности в раскрытии и расследовании преступлений.

Список литературы:

1. Вахитов А. Т., Гуревич Л. С., Павленко Д. В. Обзор алгоритмов стереозрения // Стохастическая оптимизация в информатике. Вып. 4 / под ред. О. Н. Граничина. Санкт-Петербург, 2008.
2. Гонсалес Р., Вудс Р. Цифровая обработка изображений / пер. с англ. Москва, 2006.
3. Горбань А. Н., Дунин-Барковский В. Л., Кирдин А. Н. [и др.]. Нейроинформатика. Новосибирск, 1998. URL: <http://www.neuropower.de/rus> (дата обращения: 27.01.2022).
4. Ежов А. А., Шумский С. А. Нейрокомпьютинг и его применения в экономике и бизнесе. Москва, 1998.
5. Конушин А. С. Система построения трехмерных моделей реальных объектов по последовательности изображений (тезисы) // Ломоносов 2005: материалы Международной конференции студентов и аспирантов по фундаментальным наукам. Москва, 2005.
6. Bay Herbert, Ess Andreas, Tuytelaars Tinne and Van Gool Luc. Speeded Up Robust Features. ETH Zurich, Katholieke Universiteit Leuven, 2006.
7. Bradley D., Roth G. Adaptive thresholding using the integral image // Journal of graphics tools. 2007. Vol. 12. № 2.
8. Harris C. and Stephens M. A combined corner and edge detector // In Fourth Alvey Vision Conference. Manchester, UK, 1988.
9. Leutenegger S., Chli M. and Siegwart R. Y. 2011. BRISK: Binary Robust invariant scalable keypoints. In 2011 International Conference on Computer Vision. 2548–2555. URL: <https://doi.org/10.1109/ICCV.2011.6126542> (дата обращения: 27.01.2022).
10. Otsu N. A threshold selection method from gray-level histograms // IEEE Transactions on Systems, Man and Cybernetics. 1979. Vol. 9. № 1.
11. Rublee E., Rabaud M., Konolige K. and Bradski G. 2011. ORB: An efficient alternative to SIFT or SURF. In 2011 International Conference on Computer Vision. 2564–2571. URL: <https://doi.org/10.1109/ICCV.2011.6126544> (дата обращения: 27.01.2022).

References:

1. Vahitov A. T., Gurevich L. S., Pavlenko D. V. Obzor algoritmov stereozreniya // Stokhasticheskaya optimizaciya v informatike. Vyp. 4 / pod red. O. N. Granichina. Sankt-Peterburg, 2008.
2. Gonsales R., Vuds R. Cifrovaya obrabotka izobrazhenij / per. s angl. Moskva, 2006.
3. Gorban' A. N., Dunin-Barkovskij V. L., Kirdin A. N. [i dr.]. Nejroinformatika. Novosibirsk, 1998. URL: <http://www.neuropower.de/rus> (data obrashcheniya: 27.01.2022).
4. Ezhov A. A., Shumskij S. A. Nejrokom'pyuting i ego primeneniya v ekonomike i biznese. Moskva, 1998.
5. Konushin A. S. Sistema postroeniya trekhmernyh modelej real'nyh ob"ektov po posledovatel'nosti izobrazhenij (tezisy) // Lomonosov 2005: materialy Mezhdunarodnoj konferencii studentov i aspirantov po fundamental'nym naukam. Moskva, 2005.
6. Bay Herbert, Ess Andreas, Tuytelaars Tinne and Van Gool Luc. Speeded Up Robust Features. ETH Zurich, Katholieke Universiteit Leuven, 2006.
7. Bradley D., Roth G. Adaptive thresholding using the integral image // Journal of graphics tools. 2007. Vol. 12. № 2.
8. Harris C. and Stephens M. A combined corner and edge detector // In Fourth Alvey Vision Conference. Manchester, UK, 1988.
9. Leutenegger S., Chli M. and Siegwart R. Y. 2011. BRISK: Binary Robust invariant scalable keypoints. In 2011 International Conference on Computer Vision. 2548–2555. URL: <https://doi.org/10.1109/ICCV.2011.6126542> (data obrashcheniya: 27.01.2022).
10. Otsu N. A threshold selection method from gray-level histograms // IEEE Transactions on Systems, Man and Cybernetics. 1979. Vol. 9. № 1.
11. Rublee E., Rabaud M., Konolige K. and Bradski G. 2011. ORB: An efficient alternative to SIFT or SURF. In 2011 International Conference on Computer Vision. 2564–2571. URL: <https://doi.org/10.1109/ICCV.2011.6126544> (data obrashcheniya: 27.01.2022).

12. Shi J., Tomasi C. Good Features to Track // IEEE Conference on Computer Vision and Pattern Recognition (CVPR94) Seattle, June 1994. URL: <http://www.ai.mit.edu/courses/6.891/handouts/shi94good.pdf> (дата обращения: 14.01.2022).
12. Shi J., Tomasi C. Good Features to Track // IEEE Conference on Computer Vision and Pattern Recognition (CVPR94) Seattle, June 1994. URL: <http://www.ai.mit.edu/courses/6.891/handouts/shi94good.pdf> (data obrashcheniya: 14.01.2022).

Для цитирования:

Владимиров Владимир Юрьевич, Данилов Илья Анатольевич, Шитов Кирилл Эдуардович. Цифровизация трасологической информации как один из ресурсов раскрытия преступлений по горячим следам // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 2 (62). С. 44–53.

For citation:

Vladimirov Vladimir Yur'yevich, Danilov Ilya Anatol'yevich, Shitov Kirill Eduardovich. Digitalization of Trasological Information as one of the Resources for Solving Crimes in hot Pursuit // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2022. № 2 (62). P. 44–53.

Иванов Пётр Иванович,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации,
главный научный сотрудник
научно-исследовательского центра,
Академия управления МВД России,
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

E-mail: IvanovPI1952@yandex.ru

ORCID 0000-0002-2367-3369

Научная специальность:
12.00.12 – криминалистика;
судебно-экспертная деятельность;
оперативно-розыскная деятельность
(5.1.4. Уголовно-правовые науки)

УДК 343.985.7

DOI 10.24412/2072-9391-2022-262-54-62

Дата поступления: 15 июня 2022 г.

Дата принятия статьи в печать: 15 февраля 2022 г.

Методика расследования преступлений, связанных с легализацией доходов, приобретенных преступным путем, как инструмент повышения эффективности их расследования

Methodology of Investigation the Crimes Related to the Legalization of Proceeds Acquired by Criminal Means as a Tool to Increase the Effectiveness of Their Investigation

Аннотация

Актуальность: процессы глобализации и цифровой трансформации вносят некоторые трудности и сложности в расследование преступлений, связанных с легализацией (отмыванием) доходов, приобретенных преступным путем (вывод активов за рубеж, незаконное перемещение капиталов, бегство их за рубеж, отмывание приобретает все более транснациональный характер, киберпреступность, возможность использования цифровой, а также виртуальной и криптовалют). Все это актуализирует проблему формирования частной методики расследования отмывания преступных доходов.

Постановка проблемы: как показывает судебно-следственная практика, повышение эффективности расследования уголовных дел указанной категории немыслимо без надлежа-

Petr Ivanovich Ivanov,
Doctor of Law, Professor,
Merited Lawyer of the Russian Federation,
Chief Researcher
of the Research Center,
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia,
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: IvanovPI1952@yandex.ru

Scientific specialty:
12.00.12 – Criminalistics;
Forensic Work;
Operative Investigative Activity
(5.1.4. Criminal Law Sciences)

Abstract

Relevance: the processes of globalization and digital transformation introduce some difficulties and difficulties in the investigation of crimes related to the legalization (laundering) of criminally acquired income (withdrawal of assets abroad, illegal movement of capital, their flight abroad, laundering is becoming increasingly transnational, cybercrime, the possibility of using digital, as well as virtual and cryptocurrencies). All this actualizes the problem of forming a private methodology for investigating the laundering of criminal proceeds.

Problem statement: as judicial and investigative practice shows, improving the effectiveness of the investigation of criminal cases of this category is unthinkable without proper operational investigative support, since not all the tasks fac-

щего оперативно-розыскного сопровождения, поскольку не все стоящие перед следователем задачи могут быть успешно решены уголовно-процессуальными средствами и методами. Оперативно-розыскное сопровождение, будучи одной из организационно-тактических форм оперативно-розыскной деятельности, способно оказать в этом содействие. Неслучайно на практике оно рассматривается как действенный инструмент повышения эффективности расследования.

Между тем в условиях цифровой среды традиционные формы и методы оперативно-розыскной деятельности не всегда приносят ощутимый эффект. Это обстоятельство во многом подтолкнуло автора к необходимости глубокого теоретического осмысления оперативно-розыскного сопровождения с целью поиска новых путей решения оперативно-тактических задач, возникающих в ходе его осуществления по делам о легализации преступных доходов.

Цель исследования: выработка на основе глубокого анализа состояния организации и тактики осуществления оперативно-розыскного сопровождения расследования рассматриваемой категории дел научно обоснованных предложений и разработка на основе концептуальных положений частной криминалистической методики практико-ориентированных рекомендаций по оптимизации расследования в современных условиях.

Методы исследования: общенаучные, включающие формально-логические (анализ, синтез, обобщение, абстрагирование, выдвижение гипотез), частнонаучные (наблюдение, анкетирование, интервьюирование, контент-анализ документов).

Результаты и ключевые выводы: теоретическое познание закономерностей осуществления сопровождения создает благоприятные условия для оптимизации деятельности по расследованию указанной категории дел. Только таким образом оперативно-розыскное сопровождение как неотъемлемый элемент частной криминалистической методики может выступать настоящим инструментом повышения качества расследования уголовных дел, успешно решая задачи уголовного судопроизводства. Вместе с тем возможны и ошибки, допускаемые в процессе оперативно-розыскного сопровождения. Как нам представляется, к числу мер по их недопущению следует отнести: предварительное изучение совместно со следователем имеющихся в распоряжении инициатора (оперативного сотрудника подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции) материалов; условное деление хода действий оперативного сотрудника на этапы с конкретной постановкой задач; разработка совместного согласованного плана проведения оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий; уплотненное принятие оперативно-розыскных мер исходя

ing the investigator can be successfully solved by criminal procedural means and methods. Operational search support, being one of the organizational and tactical forms of operational search activity, is able to assist in this. It is no coincidence that in practice it is considered as an effective tool for improving the effectiveness of the investigation.

Meanwhile, in the digital environment, traditional forms and methods of operational investigative activities do not always bring a tangible effect. This circumstance in many ways prompted the author to the need for a deep theoretical understanding of operational investigative support in order to find new ways to solve operational and tactical tasks arising in the course of its implementation in cases of money laundering.

The purpose of the study: to develop scientifically based proposals based on an in-depth analysis of the state of the organization and tactics of the operational investigative support of the investigation of the category of cases under consideration and to develop practice-oriented recommendations based on the conceptual provisions of the private forensic methodology for optimizing the investigation in modern conditions.

Research methods: general scientific, including formal-logical (analysis, synthesis, generalization, abstraction, hypotheses), private scientific (observation, questioning, interviewing, content analysis of documents).

Results and key conclusions: theoretical knowledge of the regularities of the implementation of support creates favorable conditions for optimizing the investigation of this category of cases. Only in this way, operational investigative support as an integral element of private forensic methodology can act as a real tool for improving the quality of criminal investigation, successfully solving the tasks of criminal proceedings. At the same time, mistakes made in the process of operational search support are also possible. It seems to us that the measures to prevent them should include: a preliminary study, together with the investigator, of the materials available to the initiator (operational officer of the economic security and anti-corruption units); conditional division of the course of actions of the operational officer into stages with a specific task statement; development of a joint coordinated plan for conducting operational investigative measures and investigative actions; compacted adoption of operational investigative measures based on the operational and tactical situation being worked out. It is possible to eliminate possible gaps and shortcomings in support as much as possible by carefully work-

из обрабатываемой оперативно-тактической ситуации. Максимально исключить пробелы и недостатки при сопровождении возможно путем тщательной проработки выдвинутых версий, разбора допущенных просчетов по аналогичным делам оперативного учета, разработки плана действий (пошагового алгоритма).

Ключевые слова: криминалистическая методика; оперативно-розыскное сопровождение; оптимизация расследования уголовных дел; преступления, связанные с отмыванием доходов.

ing out the versions put forward, analyzing the mistakes made in similar cases of operational accounting, developing an action plan (step-by-step algorithm).

Keywords: *criminalistic methodology; operational investigative support; optimization of criminal investigation; crimes related to money laundering.*

Процессы глобализации и цифровой трансформации вносят некоторые трудности и сложности в расследование преступлений, связанных с легализацией (отмыванием) доходов, приобретенных преступным путем¹ (вывод активов за рубеж, незаконное перемещение капиталов, бегство их за рубеж, отмывание носит все более транснациональный характер, киберпреступность, возможность использования цифровой валюты, а также виртуальной и криптовалют). Легализация, как и следовало ожидать, становится преступлением, затрагивающим интересы многих государств, она не ограничивается рамками одного государства, выходит за его пределы. Специалисты справедливо отмечают, что объем отмытых «грязных» денег свидетельствует о повышенной опасности этого противоправного деяния. Так, по данным экспертов Международного валютного фонда, на рубеже XX–XXI вв. он составил от 500 млрд до 1 трлн долларов США.

С. Ю. Ярлыков [11, с. 7], анализируя деятельность по противодействию в банковской сфере легализации преступных доходов в условиях глобализации, выделяет три взаимосвязанные причины, обуславливающие важность осуществления данной деятельности: 1) коренные преобразования, происходящие в кредитно-финансовой сфере; 2) существенное негативное влияние современных информационных технологий (криминалитету легче стало скрыть незаконно полученный им доход); 3) возникшие сложности в отслеживании банком источников поступающих к ним средств, не говоря уже об их владельцах.

Мы полагаем, что такой механизм отмывания испытывают на себе не только международные финансовые системы в целом, но и национальные государства, когда отдельные их

граждане встают на путь совершения легализации (отмывания) преступных доходов.

В этих условиях все чаще приходится обращаться к международной правовой помощи по розыску преступников, проходящих по уголовному делу рассматриваемой категории, раскручиванию механизма отмывания, возвращению национальным государствам преступно нажитого имущества из-за рубежа.

Международное сотрудничество, налаживание межгосударственных связей по линии противодействия легализации – вот основные формы работы, которые могут создать благоприятные условия для осуществления уголовного судопроизводства.

Все это в конечном итоге актуализирует проблему формирования частной методики расследования отмывания преступных доходов. Одновременно этот процесс напрямую затрагивает и деятельность по оперативно-розыскному сопровождению² указанной категории уголовных дел, ибо они преследуют единую цель – оптимизацию деятельности по расследованию уголовных дел, предусматривающую повышение эффективности (результативности) посредством применения следователями научно обоснованного и подтвержденного следственной практикой алгоритма действий, предполагающего максимальную экономию имеющихся ресурсов, обеспечение разумного срока расследования отмывания преступных доходов [о достоинствах и преимуществах оптимизации см. подр.: 6]. Как показывает многолетняя практика, достижение указанной цели возможно при условии,

² В настоящей научной статье автором используется обобщенный термин «оперативно-розыскное сопровождение», хотя в отдельных монографических работах употребляют термин «оперативно-розыскное обеспечение процесса предварительного расследования уголовных дел». В ходе дальнейшего изложения автором наряду со словосочетанием «оперативно-розыскное сопровождение» будут использоваться такие термины, как «оперативное сопровождение», «сопровождение». Оперативное сопровождение – неотъемлемый структурный элемент частной криминалистической методики [об этом см. подр.: 5; 10].

¹ В дальнейшем наряду с использованием полного наименования данной группы преступлений также используется понятие «отмывание преступных доходов».

когда органы предварительного следствия будут располагать практико-ориентированными методическими рекомендациями, разработанными на основе концептуальных положений частной криминалистической методики, которая, с точки зрения автора, располагает для этого значительными возможностями.

Необходимость отнесения рассматриваемого вида сопровождения уголовных дел об отмытии преступных доходов к числу относительно самостоятельного элемента (компонента) частной криминалистической методики расследования указанной категории дел продиктована следующей совокупностью обстоятельств:

– наличием потенциальных возможностей вскрыть изнутри механизмы легализации преступных доходов и совершения предикатного (основного) преступления. Вряд ли следователь в одиночку может получить сведения, заслуживающие внимания, процессуальным путем, поскольку они носят глубоко скрытый характер и не каждый может ими владеть, тем более что подобного рода данные, как правило, касаются характеристики в большей мере процессов, происходящих внутри самой преступной среды, что вдвойне «закрытая» от посторонних лиц информация. Сотрудники оперативных подразделений, осуществляя сопровождение уголовных дел указанной категории и имея в своем распоряжении специальные силы и средства, могут получить оперативно и криминалистически значимую информацию, особенно о способах подготовки, совершения и сокрытия легализации, намерениях подозреваемых (обвиняемых) и приемах противодействия расследованию. Между тем сохраняется высокий уровень латентности данного вида преступления. Исследователи [3, с. 70] утверждают, что раскрывается фактически лишь одно преступление из десяти.

Заметим, что легализация доходов осуществляется и с использованием цифровых технологий, здесь уже уровень оценки латентности – 1:200 [2, с. 332]. Например, онлайн-пространство (игорный онлайн-бизнес (ст. 171² УК РФ «Незаконные организация и проведение азартных игр»³) стало благоприятной средой для отмытия незаконно полученных доходов, поскольку сама среда и деятельность оказались трансграничными. А это означает, что: серверы для управления интернет-сайтами могут находиться в любой точке мира, отсюда возникают большие проблемы, связанные с законодательным регулированием азартных игр в Интернете [1, с. 143];

– сведениями о признаках преступлений и лицах, причастных к их совершению, полученные оперативным путем, как правило, трансформируются в уголовном процессе, связывая их тем самым в единую систему процесса доказывания. Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности»⁴ (далее – ФЗ об ОРД), а именно ч. 1 ст. 11, помимо Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, предоставляет такую возможность;

– существующей процедурой возбуждения уголовного дела. Как известно, только при наличии повода и основания решается вопрос по существу. При этом следует заметить, что этими поводами и основаниями могут быть результаты оперативно-розыскной деятельности (далее – ОРД) (понятие содержится в п. 36¹ ст. 5 УПК РФ⁵). Кроме того, при строгом соблюдении норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации результаты ОРД (фактические данные) могут выступать и доказательствами по уголовному делу. На это обстоятельство обращает внимание руководителей оперативных подразделений и ч. 2 ст. 11 ФЗ об ОРД. В связи со сказанным следует подчеркнуть, что установленные оперативным путем источники и носители доказательственной информации создают необходимую предпосылку для полного, всестороннего и объективного расследования дела;

– необходимостью заблаговременного получения информации о намерениях подозреваемого (обвиняемого) скрыться от следствия и суда, оказать противодействие следствию посредством подключения коррупционных связей в правоохранительных органах, использования имеющихся у него возможностей давления со стороны представителей органов власти и управления, а также привлечения в этих целях членов организованной преступной группы;

– наличием комплекса оперативно-розыскных мероприятий (далее – ОРМ), проведение которых сотрудниками оперативных подразделений полиции в установленном порядке обеспечивается параллельно с производством следственных действий, с целью получения по делу дополнительных доказательств, подпитки процесса доказывания данными, которые невозможно добыть процессуальным путем, касающимися, прежде всего, механизма отмытия преступных доходов, новых эпизодов совершения предикатных преступлений, мест нахождения криминаль-

³ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

⁴ Об оперативно-розыскной деятельности: Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

⁵ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.

ных доходов, вывода средств за границу посредством заключения фиктивных контрактов с аффилированными субъектами хозяйствования. Вследствие этого оперативно-розыскное сопровождение как бы компенсирует процесс расследования теми сведениями, которые могут лечь в основу обвинения;

– объединением усилий органов следствия и оперативных подразделений полиции в решении единой задачи по обеспечению полноты, всесторонности и объективности расследования по делу. Как показывает многолетняя судебно-следственная практика, это способствует в первую очередь тактически грамотному увязыванию в единую систему двух относительно самостоятельных деяний (основное преступление и отмыwanie криминальных доходов). Результаты анализа правоприменительной практики свидетельствуют о том, что активное использование фактических данных, полученных оперативным путем, в процессе доказывания по делам о легализации преступных доходов выступает своеобразной спецификой при расследовании дел указанной категории.

К сожалению, несмотря на наличие теоретических идей (взглядов) и наработок правоприменительной практики, в том числе судебно-следственной, на сегодня единства во мнении среди специалистов теории ОРД по вопросу о понятии, сущности и содержании сопровождения не достигнуто [подр. см.: 7–9].

Не вдаваясь в полемику, приведем авторское определение «оперативного сопровождения расследования уголовных дел», под которым нами понимается теоретически выверенный и непротиворечивый существующим нормативным правовым актам комплекс мер, направленный на успешное решение следующей группы задач: установление оперативным путем фактических данных об обстоятельствах, подлежащих в соответствии с Уголовно-процессуальным законом доказыванию по делу об отмывании криминальных доходов; обнаружение лиц, причастных к его совершению, в целях обеспечения полноты, всесторонности и объективности расследования уголовного дела; преодоление противодействия расследованию и привлечение виновных к уголовной ответственности.

Ключевым положением в приведенном определении является то, что благодаря осуществлению оперативно-розыскного сопровождения уголовных дел о легализации преступных доходов в рамках предлагаемой автором частной методики удастся принять комплекс мер, обеспечивающих практическую реализацию принципа неотвратимости и соразмерности наказания.

Между тем хотим сделать одну оговорку. По известной причине в определении не представляется возможным в полной мере перечислить даже наиболее значимые меры, поэтому их перечень вкратце продолжим.

Кроме того, к числу такого рода мер следует отнести:

– своевременное реагирование на факты сокрытия⁶ предметов и ценностей, могущих выступать в качестве доказательств по делу. Например, сокрытие следов происхождения предмета криминального дохода, а также определение причинного комплекса, обусловливающего совершение как предикатного (основного) преступления⁷, так и отмывания преступных доходов. Помимо этого следует проводить мероприятия, направленные на установление бенефициарных владельцев организаций с целью полного возмещения причиненного бюджетной системе Российской Федерации ущерба. Особенно это важно при совершении основного преступления, преследующего цель извлечения незаконного дохода;

– принятие совместно с Росфинмониторингом наиболее эффективных мер⁸, препятствующих выводу криминальных доходов через цепочку аффилированных организаций за рубеж. Аффилированные должностные лица – покровители бизнес-сообществ, оказывают расследованию активное противодействие, создавая трудности и сложности в установлении объективной истины по делу;

– принятие системы мер по недопущению утечки оперативно значимой информации и разглашения тайны предварительного следствия. Для этого сотрудники оперативных

⁶ Формами сокрытия являются: утаивание, уничтожение, маскировка, фальсификация информации и ее носителей, а также различного рода инсценировки фактических обстоятельств произошедших событий.

⁷ Для легализации доходов, приобретенных преступным путем, основными предикатными преступлениями, как правило, выступают следующие: незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, сильнодействующих веществ (ст. 228, 228¹, 228², 229, 232 УК РФ), мошенничество (ст. 159 УК РФ), присвоение или растрата (ст. 160 УК РФ), кража (ст. 158 УК РФ), незаконная банковская деятельность (ст. 172 УК РФ), незаконное предпринимательство (ст. 171 УК РФ).

⁸ Благодаря совместным усилиям сотрудников оперативных подразделений полиции и Росфинмониторинга устанавливаются сомнительные операции и сделки по совокупности признаков, в том числе: запутанный или необычный характер сделки, не имеющей очевидного экономического смысла или очевидной законной цели; несоответствие сделки целям деятельности организации, установленным учредительными документами этой организации; выявление неоднократного совершения операций или сделок, характер которых дает основание полагать, что целью их осуществления является уклонение от процедур обязательного контроля, предусмотренных Федеральным законом. Эти информационные сигналы выступают индикаторами отклонений нормального, естественного течения событий и они указанными сотрудниками оцениваются в совокупности с иной оперативно значимой информацией, полученной в ходе оперативно-розыскного сопровождения уголовных дел о легализации «грязных» денег.

подразделений, осуществляя сопровождение, заблаговременно могут получать от негласных и иных источников упреждающую информацию⁹. Интересующую их информацию они нередко получают в ходе проверок поступивших жалоб и заявлений;

– оказание содействия следователю при производстве в первую очередь таких неотложных следственных действий, как обыск и выемка. Обнаружение и изъятие документов, отражающих финансово-хозяйственную деятельность юридического лица, а также цифровых носителей информации. Эти и другие предметы и документы в последующем в обязательном порядке подвергаются осмотру и исследованию;

– документирование преступных действий проверяемых в рамках дела оперативного учета (далее – ДОУ), чтобы обеспечить «гарантию» недопущения в ходе следствия необоснованного вовлечения добросовестных субъектов предпринимательской деятельности в сферу уголовного судопроизводства. Разработка и проведение в ходе документирования комплекса ОРМ, преследующих цель тактически грамотного решения стоящих перед сотрудниками оперативных подразделений полиции задач (выявление ранее неизвестных эпизодов преступной деятельности и новых способов ее совершения, лиц, причастных к противоправным действиям). Предметом документирования являются также совершенные фигурантами факты перемещения средств за границу. Такого рода действия, как правило, осуществляются под видом кредитования зарубежных дочерних компаний или возврата искусственно созданной задолженности российских компаний перед аффилированными зарубежными структурами;

– установление скрытых коррупционных связей, противоправных намерений подозреваемого (обвиняемого), своевременное пресечение фактов разглашения информации, содержащей следственную тайну, а также недозволенных контактов с подозреваемыми (обвиняемыми);

– своевременное получение и проверка сведений, содержащих данные об угрозах жизни, здоровью и имуществу участников уголовного судопроизводства, а также их близких;

– осуществление по делам об отмывании преступных доходов совместно с оперативными подразделениями учреждений и органов

уголовно-исполнительной системы дополнительных мероприятий по установлению места хранения имущества обвиняемого, нажитого преступным путем, пребывания соучастников преступления, скрывшихся от следствия и суда. Осуществление дополнительных мероприятий преследует цель сбора и закрепления данных, могущих быть в процессе расследования доказательствами по делу;

– установление истины по уголовному делу. Иначе говоря, не нарушая конституционные права и свободы проверяемых (подозреваемых), тайным (скрытым) образом в процессе производства по ДОУ сотрудниками оперативных подразделений полиции путем получения фактических данных устанавливается причастность проверяемого (виновного) к отмыванию преступных доходов, воссоздавая уже на этапе доследственной проверки полную картину самого механизма преступления. При этом могут быть установлены способы маскировки легализации. Чаще всего ими выступают факты заключения фиктивных сделок.

Следует иметь в виду, что приведенный перечень мер не является исчерпывающим, ибо в зависимости от сложившейся оперативно-тактической ситуации и отрабатываемых в ее рамках оперативно-розыскных версий могут приниматься и иные меры, позволяющие их разрешить.

Перечисленные меры во многом свидетельствуют о возможностях сопровождения уголовных дел об отмывании преступных доходов, обеспечивающих успешное решение множества задач, результаты которых создают необходимую предпосылку для всестороннего, полного и объективного расследования указанной категории дел. Следует подчеркнуть, что оперативно-розыскное сопровождение осуществляется, как правило, с использованием негласных сил, средств, методов и мероприятий в интересах получения скрытых (неочевидных) данных, имеющих доказательственное значение при условии соблюдения положений, предусмотренных Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации.

Представляется, что сопровождение, будучи составной частью частной методики расследования¹⁰, чтобы выполняло свое предназна-

⁹ В этом плане заслуживают особого внимания факты несанкционированного доступа к каналам связи, а также оперативно-справочным, розыскным, криминалистическим, архивным и иным информационным массивам, используемым в процессе осуществления оперативно-розыскной работы, включая оперативно-розыскное сопровождение расследования.

¹⁰ Соотношение методики и оперативно-розыскного сопровождения может быть представлено следующей формулой: если методика выступает в качестве пошагового алгоритма расследования преступлений, связанных с легализацией (отмыванием) доходов, приобретенных преступным путем, то оперативно-розыскное его сопровождение, будучи одним из элементов методики, выступает инструментом повышения эффективности расследования указанной категории преступлений. Иными словами, теория криминалистики снабжает следственную практику методикой расследования, а теория ОРД – своей формой, выступающей в виде оперативно-розыскного сопровождения.

чение, непременно должно быть организовано с учетом познанных закономерностей. Неслучайно структура разрабатываемой частной методики расследования предполагает и установление совокупности закономерностей¹¹.

В целях оптимизации деятельности по оперативному сопровождению расследования дел об отмывании преступных доходов, как показывает проведенное нами выборочное изучение, подлежит установлению следующая группа закономерностей¹²:

– проявляющихся в сопряженности оперативно-розыскной методики выявления и раскрытия преступлений рассматриваемой категории¹³ с частной криминалистической методикой расследования уголовных дел о легализации преступных доходов. Между тем их следует ограничивать, прежде всего, по совокупности признаков (черт), связанных со схемами, используемыми подозреваемыми при совершении основного преступления (предикатного) и отмывания, слепообразовании (следовой картиной), типологией личности преступника, криминальной ситуацией, формами и способами противодействия криминальной среды, а также комплексностью применяемых в интересах их преодоления негласных сил, средств, методов и мероприятий;

– раскрывающих познавательную сущность оперативно-розыскного сопровождения, заключающуюся в участии сотрудников подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции в собирании доказательств по уголовным делам о легализации криминальных доходов с использованием сил, средств, методов и мероприятий оперативного характера;

– вытекающих из причинно-следственных связей между механизмами совершения предикатного преступления и отмывания преступных доходов;

– возникающих из правоотношений, связанных с обеспечением реализации принципа неотвратимости наказания в отношении лиц, причастных к совершению легализации преступных доходов. Важным условием эффективного взаимодействия в ходе сопровождения является непротиворечивость действующему законодательству и судебной следственной

практике совершаемых уголовно-процессуальных и оперативно-розыскных действий;

– сопряженных с требованиями Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и правоприменительной практики совокупности осуществляемых оперативно-розыскных действий в рамках оперативной разработки по делам об отмывании криминальных доходов, основной задачей которой является документирование, обеспечивающее выявление новых эпизодов отмывания, получение дополнительных сведений о личности преступников, о мотивах легализации, местонахождении предметов и документов (вещественных доказательств), мерах, предпринимаемых по сокрытию имущества и ценностей, добытых преступным путем, а также о действиях, препятствующих процессу расследования, чтобы избежать ответственности за содеянные преступления.

Указанные закономерности в большей мере характеризуют познавательную сторону оперативно-розыскного сопровождения расследования. При этом данный вид деятельности на сегодня представлен двояко: с одной стороны, как неотъемлемый элемент структуры методики расследования в рассматриваемом автором аспекте, с другой – как одна из форм оперативно-розыскной деятельности, позволяющая обнаружить и закрепить фактические данные о криминальном событии.

Говоря о реальных возможностях сопровождения, еще раз считаем необходимым подчеркнуть, что указанный вид деятельности создает необходимые предпосылки для избличения преступников.

В заключение отметим следующее.

Во-первых, под «методикой расследования легализации преступных доходов» следует понимать теоретически выверенную и непротиворечивую нормативным правовым актам и судебной следственной практике систему положений, основанную на результатах криминалистической характеристики и анализа механизма отмывания преступлений, с учетом которых составлен алгоритм действий следователя и сотрудника оперативного подразделения полиции в процессе расследования уголовных дел указанной категории. Отсюда структуру методики условно можно разбить на две части: теоретико-методологическую и прикладную.

Во-вторых, частная криминалистическая методика расследования легализации преступных доходов выступает в качестве инструмента, обеспечивающего повышение его эффективности. Тем самым органы предварительного следствия способны достичь экономии имеющихся ресурсов с соблюдением разумного срока расследования.

¹¹ Частная методика расследования имеет свои структурно-содержательные особенности [об этом см. подр.: 4].

¹² Под «закономерностью» автор понимает объективно существующие, необходимые, устойчивые, существенные, постоянно повторяющиеся взаимосвязи между операциями и действиями лиц.

¹³ «Оперативно-розыскная методика» есть система научно обоснованных положений и практико-ориентированных рекомендаций по организации и тактике эффективного применения негласных сил, средств, методов и мероприятий в целях своевременного выявления и документирования преступлений, предусмотренных ст. 174, 174¹ УК РФ (частная методика).

Список литературы:

1. Абазехова З.И. Проблема использования азартных игр в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для отмывания денежных средств, приобретенных преступным путем // Вестник Московского университета МВД России. 2021. № 5.
2. Голоскоков Л.В. Правоохранительные органы в замкнутом круге цифровых и других высоких технологий // Долговские чтения: сборник материалов I Всероссийской научно-практической конференции (27 января 2021, Москва). Москва, 2021.
3. Зимин О. В., Быстрова Ю.В. Некоторые аспекты криминологической характеристики легализации преступных доходов // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2009. № 2.
4. Иванов П. И. О методике расследования преступлений, связанных с легализацией доходов, приобретенных преступным путем // Сборник статей «Проблемы уголовного-процессуального права и криминалистики». Оrel, 2021.
5. Иванов П. И. О частной криминалистической методике расследования преступлений // Юрист-Правовед. 2021. № 1 (96).
6. Иванов П.И. Оптимизация расследования преступлений (частная криминалистическая методика и ее возможности) // Юрист-Правовед. 2021. № 4 (99).
7. Иванов П. И., Анников А.В. Некоторые особенности организации оперативно-розыскного сопровождения предварительного расследования и судебного разбирательства по делам о хищении средств гособоронзаказа // Оперативно-розыскная работа. 2019. № 1 (231).
8. Иванов П. И., Булдин А.Е. Некоторые особенности оперативно-розыскного сопровождения предварительного расследования и судебного разбирательства по делам о легализации доходов, приобретенных преступным путем // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2015. № 1 (19).
9. Иванов П. И., Кустов А. М. Оперативно-розыскное сопровождение предварительного расследования экономических и коррупционных преступлений в сфере закупок для нужд оборонно-промышленного комплекса и судебного разбирательства (вопросы организации и тактики) // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 1 (53).
10. Иванов П. И., Пирожников С. А. К вопросу о частной криминалистической методике расследования преступлений (структура

References:

1. Abazekhova Z. I. The problem of using gambling games in the information and telecommunications network Internet for laundering money acquired by criminal means // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2021. № 5.
2. Goloskokov L. V. Pravoohranitel'nye organy v zamknutom krugе cifrovyyh i drugih vysokih tekhnologiy // Dolgovskie chteniya: sbornik materialov I Vserossijskoj nauchno-prakticheskoj konferencii (27 yanvarya 2021, Moskva). Moskva, 2021.
3. Zimin O. V., Bystrova Yu. V. Some aspects of the criminological characteristics of money laundering // Bulletin of Academy of Economic Security of MIA of Russia. 2009. № 2.
4. Ivanov P. I. O metodike rassledovaniya prestuplenij, svyazannyh s legalizaciej dohodov, pribretennyh prestupnym putem // Sbornik statej «Problemy ugovolno-processual'nogo prava i kriminalistiki». Orel, 2021.
5. Ivanov P. I. About private forensic technique of crime investigations // Jurist-Pravoved. 2021. № 1 (96).
6. Ivanov P. I. Optimization of crime investigation (private criminalistic methodology and its possibilities) // Jurist-Pravoved. 2021. № 4 (99).
7. Ivanov P. I., Annikov A. V. Nekotorye osobennosti organizacii operativno-rozysknogo soprovozhdeniya predvaritel'nogo rassledovaniya i sudebnogo razbiratel'stva po delam o hishchenii sredstv gosoboronzakaza // Operativno-rozysknaya rabota. 2019. № 1 (231).
8. Ivanov P. I., Buldin A. E. Some features of the operative detective support of the preliminary investigation and trial of cases of legalization of proceeds incomes got by crime way // Bulletin of the Kazan Law Institute of MIA Russia. 2015. № 1 (19).
9. Ivanov P. I., Kustov A. M. Operational and investigative support of preliminary investigation of economic and corruption crimes in the sphere of procurement for the needs of the military-industrial complex and judicial proceedings (questions of organization and tactics) // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. № 1 (53).
10. Ivanov P. I., Pirozhenkov S. A. On the issue of private forensic methods of crime investigation (structure and content) // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2021. № 4 (60).
11. Yarlykov S. Yu. Istoriya i prichiny vznikenoviya novogo napravleniya v bankovskoj deyatelnosti: protivodejstvie legalizacii

и содержание) // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 4 (60).

11. Ярлыков С. Ю. История и причины возникновения нового направления в банковской деятельности: противодействие легализации преступных доходов // Банковская система. 2008. № 11 (299).

prestupnyh dohodov // Bankovskaya sistema. 2008. № 11 (299).

Для цитирования:

Иванов Пётр Иванович. Методика расследования преступлений, связанных с легализацией доходов, приобретенных преступным путем, как инструмент повышения эффективности их расследования // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 2 (62). С. 54–62.

For citation:

Ivanov Petr Ivanovich. Methodology of investigation the crimes related to the legalization of proceeds acquired by criminal means as a tool to increase the effectiveness of their investigation // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2022. № 2 (62). P. 54–62.

Красильников Алексей Владимирович,
кандидат юридических наук, доцент,
профессор кафедры
управления органами расследования преступлений,
Академия управления МВД России,
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8
E-mail: krass-al@yandex.ru

Alexey Vladimirovich Krasil'nikov,
Candidate of Law, Associate Professor,
Professor at the Department of Management
of Bodies and Units Crimes' Investigation,
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia,
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: krass-al@yandex.ru

Научная специальность:
12.00.09 – Уголовный процесс
(5.1.4. Уголовно-правовые науки)

Scientific specialty:
12.00.09 – Criminal Procedure
(5.1.4. Criminal law sciences)

УДК 343.137

DOI 10.24412/2072-9391-2022-262-63-73

Дата поступления: 7 апреля 2022 г.

Дата принятия статьи в печать: 15 июня 2022 г.

Генезис института производства по уголовным делам в отношении отдельных категорий лиц в современном уголовно-процессуальном законодательстве Российской Федерации

Genesis of the Institute of Proceedings in the Criminal Cases in Respect of the Certain Persons' Categories in the Modern Criminal Procedure Legislation of the Russian Federation

Аннотация

Актуальность: актуальность исследования законодательства, регулирующего общественные отношения, возникающие в связи с производством по уголовным делам в отношении отдельных категорий лиц, в его динамике и взаимосвязи отдельных нормативных правовых актов обусловлена необходимостью выявления закономерностей и проблем правового регулирования, а также определения направлений его совершенствования.

Постановка проблемы: несомненную сложность в урегулировании уголовно-процессуальных отношений, возникающих в связи с производством по уголовным делам в отношении отдельных категорий лиц, представляет необходимость согласованного применения предписаний широкого круга законодательных актов и специальных предписаний гл. 52 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. Приходится констатировать, что до настоящего времени развитие правового института, закрепленного в гл. 52 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федера-

Abstract

Relevance: the relevance of the study of legislation regulating public relations arising in connection with the criminal proceedings against certain categories of persons in its dynamics and the relationship of individual regulatory legal acts is due to the need to identify patterns and problems of legal regulation, as well as to determine the directions of its improvement.

Problem statement: the undoubted complexity in settlement of criminal procedural relations arising in connection with the criminal proceedings against certain categories of persons is the need for coordinated application of the prescriptions of a wide range of legislative acts and special prescriptions of the chapter 52 of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation. It has to be stated that to date, development of the legal institution enshrined in chapter 52 of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation, does not fully comply with the fundamental legal principles, ignores the socio-legal prerequisites and grounds for fixing special rules for bringing certain categories of persons to criminal responsibility in legisla-

ции, не в полной мере соответствует основополагающим правовым принципам, игнорирует социально-правовые предпосылки и основания закрепления в законодательстве особенных правил привлечения к уголовной ответственности некоторых категорий лиц и не учитывает требования ряда статусных нормативных правовых актов.

Цель исследования: выявление закономерностей и определение тенденций развития уголовно-процессуального института, регулирующего производство по уголовным делам в отношении отдельных категорий лиц.

Методы исследования: диалектика, системный и сравнительно-правовой анализ, синтез.

Результаты и ключевые выводы: одной из приоритетных задач государственно-правовой политики на современном этапе развития российского общества является обеспечение эффективной согласованной деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, общественных организаций и некоторых других, в том числе правозащитных, институтов гражданского общества. В свою очередь, одним из основополагающих принципов функционирования указанных институтов является независимость профессиональной деятельности их должностных лиц. Оградить этих лиц от незаконного и необоснованного вмешательства в их профессиональную деятельность, исключить возможность оказания на них давления, в том числе путем угрозы уголовного преследования и применения мер государственного принуждения, призваны специальные правовые нормы. Очевидно, что возникающие при этом коллизии должны разрешаться с учетом общей иерархии нормативных правовых актов по юридической силе, специфике предмета правового регулирования при реализации конкретного правового отношения и соблюдении уголовно-процессуального принципа законности, закрепленного ст. 7 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Ключевые слова: особый порядок производства по уголовным делам; отдельные категории лиц; уголовно-процессуальные гарантии; привлечение к уголовной ответственности; уголовно-процессуальный иммунитет.

tion and does not take into account the requirements of a number of status normative legal acts.

The purpose of the study: to identify patterns and identify the trends in development of the criminal procedure institute regulating criminal proceedings against certain categories of persons.

Research methods: dialectics, system and comparative legal analysis, synthesis.

Results and key conclusions: one of the priority tasks of state and legal policy at the present stage of development of Russian society is to ensure the effective coordinated activities of state authorities, local self-government, public organizations and some other, including human rights, civil society institutions. In turn, one of the fundamental principles of the functioning of these institutions is the independence of the professional activities of their officials. Special legal norms are designed to protect these persons from illegal and unjustified interference in their professional activities, to exclude the possibility of exerting pressure on them, including through the threat of criminal prosecution and the use of state coercion measures. It is obvious that the conflicts arising in this case should be resolved taking into account the general hierarchy of normative legal acts on legal force, the specifics of the subject of legal regulation in the implementation of a specific legal relationship and compliance with the criminal procedural principle of legality, enshrined in article 7 of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation.

Keywords: special procedure for criminal proceedings; certain categories of persons; criminal procedural guarantees; criminal prosecution; criminal procedural immunity.

Вполне устоявшимся в теории государства и права является тезис, согласно которому эффективная деятельность институтов государственной власти представляется невозможной без закрепления в законодательстве действенных гарантий реализации принципа

разделения ее так называемых «ветвей», другими словами, обеспечения независимой, но в то же время согласованной деятельности органов законодательной, судебной и исполнительной власти. Система такого рода гарантий включает в себя меры правового, социального и даже

финансового характера. Особое место в ряду правовых гарантий независимой профессиональной деятельности представителей органов государственной власти занимают конституционные установления, нормы статусного, уголовного и уголовно-процессуального законодательства, регулирующие исключительные правила привлечения указанных лиц к уголовной ответственности. Категории лиц, в отношении которых применяется особый порядок производства по уголовным делам, закреплены в ч. 1 ст. 447 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ). Безусловно, в контексте действия принципа равенства всех перед законом и судом данные законодательные установления не должны рассматриваться как личная привилегия в сфере уголовных и уголовно-процессуальных отношений, они служат исключительно публично-правовым интересам и гарантируют более высокий уровень правовой охраны личности некоторых категорий должностных лиц только в связи с реализуемыми ими государственно значимыми функциями.

Вместе с тем необходимо заметить, что социально-правовая обусловленность и практическая целесообразность существования в современных условиях особых правил привлечения к уголовной ответственности широкого круга категорий должностных лиц многими учеными оценивается весьма критично [2, с. 148–153]. Так, анализируя назначение уголовного судопроизводства в контексте задач Следственного комитета Российской Федерации, С. В. Супрун делает вывод, что формально никакой угрозы беспрепятственному исполнению профессиональных обязанностей так называемых «специальных субъектов», если они являются законопослушными гражданами, не существует. Более того, сформированная в уголовно-процессуальном законодательстве система гарантий законности и обоснованности уголовного преследования, включающая право обжалования действий и решений соответствующих государственных органов и ответственность их должностных лиц за превышение служебных полномочий, позволяет, по мнению автора, защитить лиц, обозначенных в ч. 1 ст. 447 УПК РФ, от незаконного и необоснованного ограничения их прав, свобод и законных интересов посредством общих предписаний закона. Опасаться же уголовного преследования следует только должностным лицам, вовлеченным в различные коррупционные отношения. А вот в этом случае процессуальный иммунитет выступает как препятствие реализации назначения уголовного судопроизводства и существенно затрудняет доступ граждан, потерпевших от преступлений, к правосудию. В этом смыс-

ле нормы гл. 52 УПК РФ, утверждает автор, содержат серьезный коррупциогенный фактор [9, с. 7–11].

Весьма критически относится к предложенному законодателем усложнению системы процессуальных гарантий законности уголовного судопроизводства в отношении отдельных его участников и А. В. Победкин. По его мнению, положения гл. 52 УПК РФ являются, скорее, препятствием для достижения назначения уголовного процесса. Дополнительные гарантии законности и обоснованности привлечения ряда категорий лиц к уголовной ответственности, а именно это является конечной целью рассматриваемого особого порядка производства по уголовным делам, должны формироваться из общих процессуальных гарантий как результат их конкретизации. Например, путем расширения перечня обстоятельств, подлежащих доказыванию: закрепления в законе необходимости установления – не связано ли уголовное преследование с мстостью за добросовестное исполнение должностных обязанностей; обязательного участия защитника; производства расследования исключительно в форме предварительного следствия и др. [8, с. 234]. В целом можно отметить, что за последнее время положения института производства по уголовным делам в отношении отдельных категорий лиц, закрепленного в гл. 52 УПК РФ, неоднократно становились предметом справедливой критики и достаточно острых дискуссий среди ученых-процессуалистов и правоприменителей. В этой связи определенный научный интерес может представлять ретроспективный анализ развития правовых норм, образующих данный институт. Полагаю, что это позволит продвинуться в вопросе выявления закономерностей и тенденций генезиса особенностей правового регулирования данной весьма непростой сферы общественных отношений, определить круг проблем и на этой основе постараться наметить пути их разрешения.

Надо сказать, что активность законодателя по внесению изменений и дополнений в уголовно-процессуальное законодательство, часть которых была реализована еще до вступления в силу УПК РФ 2001 г., не обошла стороной и положения гл. 52 УПК РФ.

Для удобства анализа внесенных изменений и дополнений они будут систематизированы в хронологическом порядке и пронумерованы.

1. Федеральным законом от 29 мая 2002 г. № 58-ФЗ перечень категорий лиц, в отношении которых применяется особый порядок производства по уголовным делам, предусмотренный гл. 52 УПК РФ, был дополнен присяжными и арбитражными заседателями. Тогда же была законодательно определена правовая фор-

ма судебного решения (заключения) как итогового документа судебного контроля обоснованности выводов о наличии признаков преступления в действиях должностных лиц органов законодательной власти, следователей и адвокатов при решении вопроса о возбуждении уголовного дела¹. Надо сказать, вопрос обоснованности включения той или иной категории лиц в перечень ч. 1 ст. 447 УПК РФ неоднократно возникал в различных научных публикациях. В частности, спорной и неоднозначной в данном контексте признавалась позиция законодателя о предоставлении дополнительных процессуальных гарантий следователям, независимо от их ведомственной принадлежности, и невключение в перечень «специальных субъектов» дознавателей — процессуальных субъектов, правомочных осуществлять дознание. В обоснование такого решения, как правило, приводятся ссылки на меньшую степень общественной опасности преступлений, расследование по которым производится в форме дознания, незначительную сложность самого расследования, осуществляемого в данной форме, неопределенность процессуального правового положения дознавателя и даже историческая принадлежность следователей, в отличие от дознавателей, к судейскому сообществу, заложенная в Уставе уголовного судопроизводства 1864 г. На наш взгляд, данные суждения требуют как минимум дополнительной аргументации. Далеко не очевидной, например, представляется незначительная сложность расследования уголовных дел о преступлениях, по которым производство предварительного следствия обязательно. Так, только обвинительный акт по уголовному делу № 12001460019000068 по обвинению гр-н А. и М. в совершении преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 258 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее — УК РФ), которое расследовалось отделением дознания ОМВД России по Лотошинскому району ГУ МВД России по Московской области, составляет 53 листа. Объем же самого уголовного дела составляет 12 томов. «Юстиционная» же природа правового положения следователей и их «генетическая» историческая связь с судейскими органами, на наш взгляд, в данном контексте вообще не должна иметь определяющего значения. Как уже отмечалось, особые правила привлечения к уголовной ответственности направлены исключительно для обеспечения реализации публичных государственных функций отдельных категорий лиц. Заметим, именно функций — направлений деятельности,

а не положения в системе органов государственной власти. В противном случае различного рода и объема правовые преимущества, в том числе в сфере уголовно-процессуальных отношений, следовало бы предоставить и другим категориям должностных лиц. Например, работникам Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, являющимся служащими государственного органа, формально входящего в судебную систему Российской Федерации. Однако функциональное предназначение их деятельности — организационное обеспечение деятельности судов, а не правосудие. Именно поэтому, полагаем, указанная категория лиц не наделена какими-либо привилегиями и иммунитетами. Государственная функция расследования преступлений реализуется в двух формах процессуальной деятельности — предварительного следствия и дознания. Коль скоро законодатель усматривает необходимость дополнительного обеспечения независимости данного вида государственной деятельности посредством закрепления гарантий более высокого уровня, нежели общие предписания уголовно-процессуального закона, логично было бы адресовать эти гарантии всем без исключения процессуальным субъектам, наделенным соответствующими властными полномочиями, в том числе дознавателям и руководителям органов и подразделений дознания.

2. Возвращаясь к генезису института особого порядка уголовного судопроизводства, отметим, что в его развитии очевидна тенденция усиления и конкретизации гарантий независимой профессиональной деятельности, прежде всего представителей государственных органов законодательной и судебной власти. Так, Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 98-ФЗ в УПК РФ закреплены важные и совершенно обоснованные, на наш взгляд, положения, определяющие характер уголовно-процессуального иммунитета народных избранников². Суть и смысл этих изъятий из общих правил привлечения к уголовной ответственности заключается в совершенно четком и выраженном служебном, можно сказать, «функциональном» характере предоставленных преференций. Отказ Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Совет Федерации) или Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Государственная Дума) давать согласие на лишение члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы неприкосновенности при возбуждении в отношении него уголов-

¹ О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29 мая 2002 г. № 58-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2027.

² О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 98-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3015.

ного дела, равно как и привлечение в качестве обвиняемого в соответствии с внесенными дополнениями теперь должен быть напрямую связан с высказанным при голосовании мнением (выраженной позицией), то есть непосредственно с собственно депутатской деятельностью. Косвенно такая позиция российского законодателя вполне согласуется с рекомендациями, содержащимися в разделе VI Оценочного доклада Группы государств против коррупции «ГРЕКО» по ситуации, связанной с предупреждением коррупции в отношении членов парламента, судей и прокуроров в Российской Федерации, принятого на 77-ом пленарном заседании в г. Страсбурге 16–18 октября 2017 г., где Российской Федерации было предложено ограничить иммунитет судей «функциональным иммунитетом», то есть деятельностью, связанной исключительно с их участием в отправлении правосудия³.

Наряду с этим изменения, внесенные в ч. 1 ст. 450 УПК РФ, затронули еще несколько очень важных правоотношений. Прежде всего это касалось бланкетных предписаний, регламентирующих процессуальный порядок применения меры процессуального принуждения в виде задержания. Несмотря на в общем-то технический характер самих изменений, на положениях, регламентирующих собственно порядок задержания отдельных «привилегированных» субъектов, хотелось бы остановиться. Из положений ст. 449 УПК РФ следует, что задержанные член Совета Федерации, депутат Государственной Думы, судья, прокурор, руководитель и аудитор Счетной палаты Российской Федерации (далее – Счетная палата), Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий, подлежат немедленному освобождению после установления их личности. И только в исключительных случаях, связанных с фактическим «захватом» (задержанием) на месте преступления, указанные лица могут быть задержаны в процессуальном порядке. Рядом авторов совершенно верно ставился вопрос о размытости законодательных формулировок «задержание на месте преступления» и «после установления их личности». Неопределенность требований правовых предписаний ст. 449 УПК РФ, по мнению исследователей, порождает их неоднозначное толкование и ведет к проблемам правоприменения [3, с. 338–339]. Указанные проб-

лемы становятся еще более очевидными при системном анализе положений ст. 449 УПК РФ и иных нормативных правовых актов, в частности регламента Конституционного Суда Российской Федерации⁴. Так, в соответствии с § 11 названного документа в случае задержания судьи Конституционного Суда Российской Федерации на месте преступления в срок не позднее 24 часов с момента получения соответствующего уведомления должно состояться заседание Конституционного Суда Российской Федерации, на которое доставляется сам задержанный судья и должностное лицо, которое приняло решение о задержании. Выслушав пояснения последнего, Конституционный Суд Российской Федерации вправе потребовать незамедлительного освобождения судьи либо воздержаться от этого. Заметим, что в данном случае речь не идет о задержании на месте совершения преступления. Таким образом, даже принимая во внимание отсутствие ссылок на обязательность вышеуказанного требования, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь подзаконным нормативным актом, вправе, по сути, вмешиваться в деятельность органов предварительного расследования вопреки положениям УПК РФ. Подобная практика нам, как и другим авторам [5, с. 49–50], представляется недопустимой.

В контексте исследования проблем неприкосновенности отдельных категорий субъектов вопрос о том, является ли исчерпывающим перечень лиц, закрепленный в ст. 449 УПК РФ, достаточно часто становится предметом научных исследований и дискуссий [4, с. 520–521]. Предпосылкой этого являются, в частности, положения ряда законодательных актов, устанавливающих особый правовой статус для своих «адресатов». Например, закрепляя дополнительные гарантии правовой защиты сотрудников Федеральной службы безопасности Российской Федерации (далее – ФСБ России), ст. 17 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» запрещает задержание сотрудника ФСБ России, если он находится при исполнении служебных обязанностей, без официального представителя органов ФСБ России или решения суда⁵. Очевидно, что установленные статусным законом правила противоречат требованиям, закрепленным в ст. 449 УПК РФ, в их системном толковании с положениями, регулирующими основания и общий порядок задержания подозреваемого. С другой стороны, положения ст. 449 УПК РФ распростра-

³ Оценочный доклад Группы государств против коррупции «ГРЕКО» «Предупреждение коррупции в отношении членов парламента, судей и прокуроров в Российской Федерации». Принят на 77-м пленарном заседании ГРЕКО (Страсбург, 16–18 октября 2017 г.) [Электронный ресурс]. URL: <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2017-2-rus-4-pdf/1680794c51> (дата обращения: 06.04.2022).

⁴ Регламент Конституционного Суда Российской Федерации // Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 4.

⁵ О федеральной службе безопасности: Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.

няются только на судей федеральных судов, мировых судей. Получается, что судья конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации может быть задержан на общих основаниях. Думается, что такое положение противоречит принципу единства статуса судей, закрепленному в ст. 3 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»⁶. Такого же мнения придерживаются и другие ученые, исследовавшие данный вопрос [1, с. 81]. Справедливости ради необходимо отметить, что данная проблема несколько утрачивает свою актуальность в связи с принятием Федерального конституционного закона от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ⁷, в соответствии с которым с 1 января 2023 г. конституционные (уставные) суды Российской Федерации прекращают свои полномочия.

Анализируемые изменения и дополнения, внесенные в УПК РФ Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 98-ФЗ, затронули также порядок заключения под стражу и производство обыска у членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение полномочий, и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Решения о производстве указанных процессуальных действий теперь принимались с согласия соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации. Новеллой также стало положение, согласно которому при необходимости производства следственных действий, затрагивающих конституционные свободы, в отношении «специального субъекта», не являющегося подозреваемым (обвиняемым), органы предварительного расследования должны соблюдать процедуры, аналогичные особому порядку возбуждения уголовного дела, включающие получение согласия палаты Федерального Собрания Российской Федерации, Конституционного Суда Российской Федерации и соответствующей квалификационной коллегии судей. Этим же Федеральным законом были внесены и определенные изменения в порядок направления уголовного дела, расследованного в отношении лиц, наделенных процессуальным иммунитетом, в суд. В отличие от ранее установленного порядка, предусматривающего представление Генеральным прокурором Российской Федерации (далее – Генеральным прокурором) ходатайства о даче согласия на на-

правление уголовного дела в суд в соответствующую палату Федерального Собрания Российской Федерации, в новой редакции подсудность определялась в соответствии с общими правилами. И только уголовные дела о преступлениях, совершенных депутатами (членами) Федерального Собрания Российской Федерации и судьями федеральных судов, по их ходатайству могли рассматриваться Верховным Судом Российской Федерации.

3. Существенные изменения, внесенные в исключительные правила уголовного судопроизводства в отношении лиц, наделенных уголовно-процессуальным правовым иммунитетом, связаны и с общими тенденциями развития российского законодательства в части реформирования правового положения прокурора в уголовно-процессуальных отношениях. Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 92-ФЗ было введено правило, определяющее исключительную компетенцию исполняющего обязанности Генерального прокурора возбуждать уголовное дело в отношении Генерального прокурора⁸. Дополнительной гарантией законности принятия такого решения служил механизм судебного контроля, предусматривающий оценку обоснованности выводов о наличии признаков преступления в действиях данного субъекта и дачу соответствующего заключения, которое принималось на основании представления Президента Российской Федерации. Критически оценивая подход законодателя, можно отметить, что в такой постановке вопроса данное представление может рассматриваться как процессуальный акт уголовного преследования. Является ли Президент Российской Федерации органом (должностным лицом), в компетенцию которого входит уголовное преследование, думается, вопрос риторический.

Кроме того, этим же нормативным правовым актом законодатель уточнил полномочия судей военных судов в части, касающейся дачи заключения о наличии в действиях судьи военного суда, следователя и прокурора военной прокуратуры признаков преступления.

4. Использование так называемых «грязных технологий» предвыборной борьбы, к сожалению, все еще характерно для избирательных компаний в любом государстве. Не стала исключением в данном вопросе и политическая жизнь Российской Федерации. Очевидно, что политические противоречия могут принимать чрезвычайно жесткий характер, граничащий либо даже выходящий за пределы правового поля. Возрастающие в этот период риски при-

⁶ О судебной системе Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

⁷ О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы: Федеральный конституционный закон от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ // СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. 1). Ст. 8029.

⁸ О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 92-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 27 (ч. 1). Ст. 2706.

менения незаконных методов противодействия политическим оппонентам, включающие и попытки использования противоправного привлечения к ответственности, безусловно, должны учитываться законодателем с точки зрения создания эффективных механизмов противодействия. Решение задачи обеспечить беспрепятственную реализацию как пассивных, так и активных избирательных прав граждан требует закрепления на законодательном уровне специальных предписаний, в том числе установления специальных гарантий законности привлечения к уголовной ответственности как должностных лиц, обеспечивающих избирательный процесс, так и самих его участников. Данные обстоятельства обусловили расширение перечня категорий лиц, наделенных иммунитетами в сфере уголовного судопроизводства. В соответствии с Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 94-ФЗ в данный перечень были включены члены избирательных комиссий. Данное решение потребовало конкретизации процессуальных гарантий законности возбуждения уголовного дела в отношении данной категории лиц, предусматривающих определенную компетенцию (уровень) должностных лиц органов прокуратуры, наделенных правом принятия данного процессуального решения⁹. Логичным продолжением данных решений стало принятие Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 64-ФЗ, включившего в перечень ч. 1 ст. 447 УПК РФ зарегистрированных кандидатов в депутаты как федерального, так и регионального уровня. Процессуальными гарантиями, ограждающими указанных субъектов от попыток незаконного уголовного преследования, стали специальные правовые нормы, регламентирующие усложненный порядок возбуждения уголовного дела, привлечения в качестве обвиняемого и ареста. Указанные процессуальные решения требовали согласия прокурора соответствующего уровня¹⁰.

В этой связи небезынтересным представляется анализ положений, закрепляющих специальные процессуальные гарантии кандидата в Президенты Российской Федерации, проведенный А. А. Мальцевой [7, с. 258–260]. В соот-

ветствии с п. 8 ч. 1 ст. 448 УПК РФ и ч. 6 ст. 42 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации»¹¹ решения о возбуждении уголовного дела в отношении кандидата и его привлечении в качестве обвиняемого принимаются Председателем Следственного комитета Российской Федерации. С его же согласия перед судом может быть возбуждено ходатайство об избрании в отношении кандидата в качестве меры пресечения заключение под стражу. При этом следует иметь в виду, что кандидат в Президенты Российской Федерации, по общему правилу, утрачивает права и освобождается от обязанностей, которые связаны с его статусом, с момента официального опубликования результатов выборов. Иными словами, специальный процессуально-правовой статус кандидата прекращается и уголовное преследование данного лица должно осуществляться в общем порядке. При этом вновь избранный Президент Российской Федерации вступает в должность по истечении 6 лет со дня вступления в должность Президента Российской Федерации, избранного на предыдущих выборах. Таким образом, между двумя указанными юридическими фактами – прекращением статуса кандидата в Президенты Российской Федерации, победившего на выборах, и вступлением в его должность как вновь избранного Президента Российской Федерации – возможен определенный промежуток времени. В этот промежуток процессуальный статус данного лица не урегулирован ни законом «О выборах Президента Российской Федерации», ни УПК РФ. Думается, что, исходя из общих принципов предоставления дополнительных процессуальных гарантий лицам, наделенным особым правовым статусом, данный правовой пробел должен быть устранен.

5. В очередной раз законодатель обратился к развитию специальных процессуальных гарантий должностных лиц, осуществляющих предварительное расследование и надзор за данной деятельностью, в 2007 г. Системные изменения, внесенные в УПК РФ федеральными законами от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ¹² и от 6 июня 2007 г. № 90-ФЗ¹³, безусловно, не могли не отразиться на порядке судопроизводства, участниками которого являются лица, наделенные процессуальными иммунитетами. Следует отметить, что Федеральный закон от 6 июня 2007 г. № 90-ФЗ вступил в силу сразу, в то время как второй нор-

⁹ О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 94-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 27 (ч. II). Ст. 2708.

¹⁰ О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации», а также в целях обеспечения реализации законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах: Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 64-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 18. Ст. 2118.

¹¹ О выборах Президента Российской Федерации: Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171.

¹² О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: Федеральный закон от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 24. Ст. 2830.

¹³ О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 6 июня 2007 г. № 90-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 24. Ст. 2833.

мативный акт — спустя 90 дней после опубликования. Указанные обстоятельства обусловили, что вначале изменения особого порядка коснулись исключительно перераспределения полномочий между Генеральным прокурором Российской Федерации и Председателем Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации, а также соответствующими нижестоящими должностными лицами прокуратуры и вновь образованного органа предварительного расследования в части дачи согласия на возбуждение уголовного дела в отношении кандидатов в депутаты законодательных органов федерального и регионального уровней. И только в редакции УПК РФ, вступившей в действие с 7 сентября 2007 г., нашли свое отражение положения закона от 5 июня 2007 г. Прежде всего, в перечень, закрепленный в ч. 1 ст. 447 УПК РФ, были включены Председатель Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации и руководители следственных органов. Соответствующим образом были перераспределены полномочия между Генеральным прокурором Российской Федерации и Председателем Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации в части принятия решения о начале производства по делу, применения отдельных мер процессуального принуждения и производства отдельных процессуальных действий. Аналогичным образом перераспределялись соответствующие полномочия между нижестоящими прокурорами и руководителями следственных органов Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации. Некоторые из них были урегулированы несколько позднее Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 214-ФЗ¹⁴. Кроме того, были законодательно закреплены некоторые дополнительные процессуальные гарантии самого Председателя Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации. В развитие отмеченных тенденций годом позже были перераспределены полномочия между прокурором и руководителем органа предварительного следствия регионального уровня в вопросах обеспечения законности возбуждения уголовного дела в отношении членов избирательных комиссий¹⁵.

6. Еще одной вехой в развитии рассматриваемого института стало принятие Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ¹⁶. Имен-

но указанным нормативным правовым актом было исключено участие суда в проверке наличия признаков преступления в действиях лиц, обладающих уголовно-процессуальным иммунитетом. Соответственно, утратило силу и правило, предусматривающее участие суда в принятии решения об изменении квалификации деяния, если такое решение влечет ухудшение положения «специального субъекта». Надо сказать, что правовое требование, предусматривающее дачу заключения коллегией судей о наличии в действиях того или иного лица, наделенного уголовно-процессуальным иммунитетом, признаков преступления, всегда вызывало неоднозначную оценку [6, с. 59–65]. И если сторонники такого рода дополнительных гарантий исходили из того, что подобная деятельность является элементом судебного контроля и в целом не противоречит сущности правосудия, то противники подчеркивали, что участие суда в процедуре возбуждения уголовного дела в принципе недопустимо, так как фактически возлагает на суд несвойственную ему функцию уголовного преследования. Кроме того, сам предмет деятельности суда — наличие признаков преступления в деянии лица — фактически выходил за рамки судебного контроля и отождествлял ее с разбирательством дела «по существу». В данном случае даже небесспорно критикуемая формулировка ч. 2 ст. 140 УПК РФ, закрепляющая в качестве основания для возбуждения уголовного дела наличие лишь достаточных данных, указывающих на признаки преступления, является более корректной.

Этим же законодательным актом была определена процессуальная форма представления Президента Российской Федерации о наличии признаков преступления в действиях Генерального прокурора Российской Федерации или Председателя Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации.

7. В фокусе внимания законодателя всегда находились и проблемы обеспечения независимой адвокатской деятельности. В частности, Федеральным законом от 18 июля 2009 г. № 176-ФЗ гарантии законности и обоснованности уголовного преследования адвоката были приведены в соответствие с уже отмеченными выше изменениями компетенции прокурора и руководителя органа предварительного расследования¹⁷.

¹⁴ О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»»: Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 214-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4011.

¹⁵ О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 2 декабря 2008 г. № 226-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 49. Ст. 5724.

¹⁶ О внесении изменений в отдельные законодательные акты

Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6235.

¹⁷ О внесении изменений в статьи 24 и 448 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 18 июля 2009 г. № 176-ФЗ // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3613.

8. Знаковые изменения рассматриваемого института, связанные с разграничением процессуальных полномочий руководителя следственного органа и надзорных полномочий прокурора, были проведены в связи с вступлением в силу Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации»¹⁸. Указанные изменения обусловили соответствующую корректировку положений гл. 52 УПК РФ¹⁹ в части регламентации правового статуса должностных лиц упраздненного Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации. При этом был уточнен порядок возбуждения уголовного дела (привлечения в качестве обвиняемого) в отношении прокурора, руководителя и следователя следственного органа, а также адвоката. Указанные решения теперь находились в компетенции руководителя следственного органа Следственного комитета Российской Федерации соответствующего уровня.

9. В соответствии с принятыми в 2010 г. и вступившими в силу в 2013 г. поправками из положений гл. 52 УПК РФ была исключена норма, предусматривающая исключительную подсудность Верховному Суду Российской Федерации уголовных дел о преступлениях, совершенных членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы и судьями федеральных судов²⁰. Данное решение, кстати сказать, разделяется далеко не всеми учеными, предметно занимающимися разработкой проблем судебных стадий уголовного процесса [10, с. 280–282].

10. Об определенном усилении роли прокуратуры в обеспечении законности и обоснованности процессуальных решений о возбуждении уголовных дел и привлечении в качестве обвиняемых членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы свидетельствуют изменения, внесенные в УПК РФ в 2012 г.²¹ Указанные решения в соответствии с внесенными изменениями теперь принимались на основании представления Генерального прокурора Российской Федерации.

11. В очередной раз законодатель обратил внимание на исключительно служебный характер уголовно-процессуального иммунитета от-

дельных категорий должностных лиц в 2013 г. С усилением мер, обеспечивающих законность привлечения к уголовной ответственности судей, связывают изменения, в соответствии с которыми не допускалось возбуждение в отношении судьи уголовного дела за вынесение не отмененного в законном порядке неправосудного приговора или иного судебного акта²².

12. Изменения положений целого сегмента законодательства Российской Федерации в связи с принятием в 2014 г. Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации²³ обусловили отмену уголовно-процессуального иммунитета судей Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

13. Беспрецедентные процессуальные гарантии законности производства процессуальных действий в отношении адвокатов были включены в УПК РФ в соответствии с Федеральным законом от 17 апреля 2017 г. № 73-ФЗ²⁴. Так, обыск, осмотр и выемка в отношении адвоката (правило относится и к производству данных мероприятий в помещениях, занимаемых адвокатом) теперь могли производиться только после принятия процессуального решения о возбуждении в отношении последнего уголовного дела. Основанием для производства указанных действий является судебное решение, а дополнительной гарантией законности их производства – присутствие члена совета соответствующей адвокатской палаты или иного уполномоченного представителя адвокатской палаты. При этом в судебном решении должны быть указаны конкретные фактические основания для его принятия и перечислены отыскиваемые предметы, документы и иные объекты. Без судебного решения не допускается осмотр помещений, используемых адвокатом, если ранее в его отношении не было возбуждено уголовное дело или он не был привлечен в качестве обвиняемого. Исключения из данного правила составляют только случаи обнаружения в указанных помещениях признаков совершения преступления. Однако и в данном случае, по общему правилу, участие члена совета адвокатской палаты либо ее представителя является обязательным.

14. В соответствии с изменениями судебной системы Российской Федерации, внесен-

¹⁸ О Следственном комитете Российской Федерации: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 15.

¹⁹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 16.

²⁰ О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 433-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 45.

²¹ О внесении изменений в статью 448 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 30 декабря 2012 г. № 310-ФЗ // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. I). Ст. 7635.

²² О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 54-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1662.

²³ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»: Федеральный закон от 12 марта 2014 г. № 29-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 11. Ст. 1094.

²⁴ О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 17 апреля 2017 г. № 73-ФЗ // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2455.

ными в соответствии с Федеральным законом от 11 октября 2018 г. № 361-ФЗ, в перечень категорий лиц, предусмотренный ч. 1 ст. 447 УПК РФ, были включены судьи кассационного суда общей юрисдикции и апелляционного суда общей юрисдикции²⁵.

15. В качестве одного из направлений обеспечения независимой профессиональной деятельности ряда категорий должностных лиц, в частности судей, можно рассматривать создание процессуальных условий, гарантирующих объективность и беспристрастность принятия процессуальных решений о привлечении их к уголовной ответственности. Так, Федеральным законом от 3 июля 2019 г. № 160-ФЗ закрепляется положение, предусматривающее, что возбудить уголовное дело в отношении судьи районного звена и мирового судьи может только высшее должностное лицо Следственного комитета Российской Федерации, не с согласия квалификационной коллегии субъекта

Российской Федерации, а исключительно с согласия Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации²⁶.

В заключение хотелось бы отметить, что даже такой весьма поверхностный анализ и условная хронологическая систематизация изменений и дополнений, внесенных в гл. 52 УПК РФ, позволяют сделать определенные выводы относительно некоторых закономерностей и тенденций развития данного правового института. В частности, это касается, например, существенного расширения перечня лиц, наделенных различного рода уголовно-процессуальными иммунитетам, усиления процессуальных гарантий отдельных категорий рассматриваемого круга субъектов и особенностей правовых средств такого усиления. Думается, что результаты проведенного исследования могут быть положены в основу дальнейших научных изысканий и поиска путей совершенствования рассматриваемого правового института.

²⁵ О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 11 октября 2018 г. № 361-ФЗ // СЗ РФ. 2018. № 42 (ч. II). Ст. 6375.

²⁶ О внесении изменений в статью 448 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 3 июля 2019 г. № 160-ФЗ // СЗ РФ. 2019. № 27. Ст. 3525.

Список литературы:

1. Айсина А. Т. Задержание и заключение под стражу отдельных категорий лиц в уголовном процессе России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2011. № 3 (51).
2. Белоносов В. О. О целях особого производства по уголовным делам в отношении отдельных категорий лиц // Вестник СамГУ. 2014. № 11/2 (122).
3. Добровлянина О. В. О задержании лиц отдельной категории // Бизнес в законе. 2019. № 1.
4. Коротков А. П., Тимофеев А. В. Прокурорско-следственная практика применения УПК РФ. Москва, 2005.
5. Лавнов М. А., Маркунин Р. С. Проблемы правового регулирования иммунитетов в отношении отдельных категорий лиц // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2019. № 2.
6. Латыпов Т. Р. О применении положений главы 52 УПК РФ при возбуждении уголовных дел в отношении отдельных категорий лиц // Журнал российского права. 2010. № 8.
7. Мальцева А. А. Аналогия и субсидиарное применение норм при производстве по уголовным делам в отношении отдельных категорий лиц // Пробелы в российском законодательстве. 2014. № 2.

References:

1. Ajsina A. T. Detention and close confinement of separate categories of persons in criminal procedure of Russia // Vestnik Sankt-Peterburgskogo Universiteta MVD Rossii. 2011. № 3 (51).
2. Belonosov V. O. On the purposes of special proceedings in criminal cases in respect of certain categories of persons // Vestnik of Samara State University. 2014. № 11/2 (122).
3. Dobrovlyanina O. V. On the detention of persons of a separate category // Business in Law. 2019. № 1.
4. Korotkov A. P., Timofeev A. V. Prokurorsko-sledstvennaya praktika primeneniya UPK RF. Moskva, 2005.
5. Lavnov M. A., Markunin R. S. Problems of legal regulation of immunities in relation to certain categories of persons // Saratov state law academy bulletin. 2019. № 2.
6. Latypov T. R. On application of provisions of chapter 52 of code of criminal procedure of the russian federation in institution of criminal case against separate categories of persons // Journal of Russian Law. 2010. № 8.
7. Mal'ceva A. A. Analogiya i subsidiarnoe primeneniye norm pri proizvodstve po ugovolnym delam v otnoshenii otdel'nyh kategorij lic // Probely v rossijskom zakonodatel'stve. 2014. № 2.
8. Pobedkin A. V. Ugolovnyj process: sostoyanie vne prava. Moskva, 2013.

8. *Победкин А. В.* Уголовный процесс: состояние вне права. Москва, 2013.
9. *Супрун С. В.* Коррупция и особый порядок возбуждения уголовного дела в отношении отдельных категорий лиц // Научный вестник Омской академии МВД России. 2014. № 1 (52).
10. *Хайдаров А. А.* Особенности судебного разбирательства при производстве по уголовным делам отдельных категорий лиц // Актуальные проблемы экономики и права. 2012. № 3.
9. *Suprun S. V.* Corruption and specific algorithm of bringing a criminal case against particular groups of persons // Scientific bulletin of the Omsk Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2014. № 1 (52).
10. *Hajdarov A. A.* Features of judicial proceedings by production on criminal cases of separate categories of persons // Actual problems of economics and law. 2012. № 3.

Для цитирования:

Красильников Алексей Владимирович. Генезис института производства по уголовным делам в отношении отдельных категорий лиц в современном уголовно-процессуальном законодательстве Российской Федерации // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 2 (62). С. 63–73.

For citation:

Krasil'nikov Alexey Vladimirovich. Genesis of the Institute of Proceedings in the Criminal Cases in Respect of the Certain Persons' Categories in the Modern Criminal Procedure Legislation of the Russian Federation // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2022. № 2 (62). P. 63–73.

Россинский Сергей Борисович,
доктор юридических наук, доцент,
главный научный сотрудник сектора уголовного права,
уголовного процесса и криминологии,
Институт государства и права Российской
академии наук,
Российская Федерация, 119019, г. Москва,
ул. Знаменка, д. 10;
профессор кафедры управления органами
расследования преступлений,
Академия управления МВД России,
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8
E-mail: s.rossinskiy@gmail.com

Sergey Borisovich Rossinsky,
Doctor of Law, Associate Professor,
Chief Researcher of the Criminal Law, Criminal
Procedure and Criminology Sector,
Institute of State and Law of the Russian
Academy of Sciences,
Russian Federation, 119019, Moscow, Znamenka St., 10;
Professor at the Department of Management
of Bodies and Units Crimes' Investigation,
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia,
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: s.rossinskiy@gmail.com

Научная специальность:
12.00.09 – Уголовный процесс
(5.1.4. Уголовно-правовые науки)

Scientific specialty:
12.00.09 – Criminal Procedure
(5.1.4. Criminal Law Sciences)

УДК 343.146

DOI 10.24412/2072-9391-2022-262-74-81

Дата поступления: 24 февраля 2022 г.

Дата принятия статьи в печать: 15 июня 2022 г.

Вещественные доказательства как средства доказывания по уголовному делу: в чем их познавательная ценность?

Physical Evidence as a Means of Proof in a Criminal Case: What is Their Cognitive Value?

Аннотация

В настоящей статье рассматриваются сущность и предназначение вещественных доказательств как автономных средств уголовно-процессуального доказывания в отрыве от взаимосвязанных с ними иных познавательных ресурсов, находящихся в распоряжении органов предварительного расследования и суда.

В этой связи подвергаются критике традиционные доктринальные позиции по данному вопросу, которые представляются недостаточно точными, лишенными конкретности, не позволяющими разграничить вещественные доказательства с результатами (протоколами) следственных и судебных действий, результатами оперативно-розыскных и административных мероприятий органов исполнительной власти, заключениями эксперта.

Для формирования более четкой и понятной доктринальной основы вещественных

Abstract

This article examines the essence and purpose of physical evidence as autonomous means of criminal procedural proof, in isolation from the other cognitive resources interconnected with them, which are at the disposal of the preliminary investigation bodies and the court.

In this regard, the traditional doctrinal positions on this issue are criticized, which seem to be insufficiently accurate, devoid of specificity, which do not allow distinguishing material evidence from the results (protocols) of investigative and judicial actions, the results of operational search and administrative measures of executive authorities, expert opinions.

In order to form a clearer and more understandable doctrinal basis of material evidence, eliminating the legal uncertainty of the relevant provisions of the law and reducing the risks of the practical errors and difficulties, the article proposes a sci-

доказательств, исключаяющей правовую неопределенность соответствующих положений закона и снижающей риски практических ошибок и трудностей, в статье предлагается ранее уже апробированный в части рассмотрения других средств доказывания научный подход, подразумевающий выявление выполняемой ими роли в общем механизме установления обстоятельств, имеющих значение для уголовного дела, и обоснования следственных либо судебных правоприменительных актов.

В результате формулируется вывод о том, что само по себе вещественное доказательство позволяет установить лишь факт своего собственного существования в объективной реальности, тогда как, будучи встроенным в общую совокупность имеющихся в арсенале дознавателя, следователя, суда средств доказывания, оно приобретает иной смысл – выступает связующим звеном между другими информационными ресурсами, тем самым способствуя формированию общей логической цепочки аргументов и суждений, предопределяющих исход уголовного дела либо установление какого-то промежуточного факта. Отмечается, что основная познавательная ценность вещественных доказательств состоит в возможности их сохранения в неизменном виде при уголовном деле, то есть своеобразной процессуальной консервации, предполагающей способность быть представленным для визуального обозрения в любой момент уголовного судопроизводства.

Ключевые слова: *вещественные доказательства; заключение эксперта; предмет доказывания; результаты оперативно-розыскных мероприятий; результаты следственных действий; следственный осмотр; средства доказывания; уголовно-процессуальное познание.*

entific approach that has already been tested in terms of considering the other means of proof, implying identification of their role in general mechanism of establishing circumstances relevant to a criminal case and substantiating investigative or judicial enforcement acts.

As a result, conclusion is formulated that the material evidence itself allows to establish only the fact of its own existence in objective reality, whereas, being embedded in the total set of evidentiary means available in the arsenal of the inquirer, investigator, court, it acquires a different meaning – it acts as a link between the other information resources, thereby contributing to the formation of a common logical chain of arguments and judgments that predetermine the outcome of a criminal case or the establishment of some intermediate fact. It is noted that the main cognitive value of physical evidence consists in possibility of their preservation unchanged in a criminal case, that is, a kind of procedural preservation, assuming the ability to be presented for visual review at any moment of criminal proceedings.

Keywords: *physical evidence; expert opinion; fact in proof; results of operational search activities; results of investigative actions; investigative inspection; means of proof; criminal procedural cognition.*

Введение. Под вещественными доказательствами в теории уголовного процесса традиционно понимались какие-либо имеющие значение для уголовного дела фрагменты объективной реальности, находящиеся или находившиеся в определенной связи с предметом доказывания по уголовному делу, в том числе возникшие или изменившиеся под влиянием подлежащих установлению, а также предшествующих, сопутствующих им или следующих за ними обстоятельств (так называемые материальные следы преступления в широком смысле). Им уделялось пристальное внимание как в дореволюционных [15, с. 393; 19, с. 294 и др.], так и в советских публикациях [3, с. 45; 5, с. 25; 9, с. 598; 17, с. 453 и др.]; эти же вопросы достаточно подробно рассматриваются и в со-

временной уголовно-процессуальной литературе [8, с. 36–37; 10, с. 305; 12, с. 152 и др.], а также в научных работах, посвященных иным сферам судебного доказывания, в частности доказыванию по гражданским делам [2, с. 10; 18, с. 246]. При этом выражаемый большинством авторов вышеуказанный подход к сущности вещественных доказательств представляется лежащим в правильном направлении. Его бесспорность не может вызывать никаких сомнений хотя бы потому, что понимание вещественных доказательств как объектов материального мира, как элементов вещной обстановки напрямую вытекает из их названия, образованного от слова «вещь», коим в юриспруденции, как известно, принято обозначать осязаемый предмет, созданный природой или действиями человека.

Постановка проблемы. Вместе с тем при более детальном погружении в тонкости уголовно-процессуальной доктрины, нюансы законодательства и хитросплетения правоприменительной практики такие суждения начинают казаться весьма абстрактными, размытыми, неточными, лишенными достаточной доли конкретности. Иными словами, многие изложенные в научной литературе позиции видятся сформулированными в самом общем виде, подразумевающими высокую степень обтекаемости, рассчитанными не столько на профессионалов, сколько на дилетантов-любителей, проявляющих некоторый интерес к расследованию и судебному разбирательству уголовных дел. Более того, подавляющее большинство существующих взглядов, к великому сожалению, не подразумевает особой научной свободы и оригинальности, а, напротив, предполагает высокую степень зависимости от положений закона. Некоторые авторы вообще особо не утруждали себя теоретическими изысками, освещая сущность вещественных доказательств посредством простого пересказа соответствующих статей того или иного уголовно-процессуального кодекса [7, с. 202; 9, с. 598 и др.]. В итоге доктрина и законодательство в части правовой регламентации вещественных доказательств на протяжении длительного времени находятся в состоянии «замкнутого круга»: ученые пересказывают закон; законодатель, опираясь на подобные научные «позиции», не предпринимает особых попыток пересмотра многолетних подходов к пониманию вещественных доказательств, а вынужденные законодательные поправки (например, п. 21 ч. 1, п. 21, 41 ч. 3 ст. 81, ст. 811 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ) и др.) разрабатываются и принимаются весьма спонтанно, импульсивно, без надлежащей доктринальной опоры.

Во всяком случае толкование вещественных доказательств как любых материальных объектов, способствующих установлению обстоятельств, входящих в предмет доказывания по уголовному делу, невольно упирается в целый ряд не предполагающих какой-либо ясности вопросов. Например, не совсем понятно, почему вещественным доказательством нельзя признавать труп или возникшие вследствие криминального поведения повреждения на теле живого человека (переломы, ссадины, кровоподтеки и т. д.), которые тоже являются типичными материальными следами преступления? Также неясно, почему вещественным доказательством не признается обстановка какого-либо места (помещения, сооружения, участка местности), в частности, беспорядочно разбросанные на месте квартирной кражи вещи, сго-

ревший дом и тому подобные материальные объекты? Многообразие современных форм преступной деятельности и механизмов следообразования предопределяет и другие вопросы.

Конечно, на первый взгляд, многие из них вообще не представляют какого-либо научного интереса. Эти вопросы уже давно урегулированы сложившейся за долгие годы правоприменительной практикой, подкреплены множеством криминалистических рекомендаций и, таким образом, не вызывают никаких ощутимых затруднений в деятельности органов предварительного расследования и судов (собственно говоря, поэтому данные вопросы и были названы достаточно глупыми и наивными). Скорее всего, любой практикующий в сфере уголовного судопроизводства юрист (дознатель, следователь, прокурор, адвокат, судья), ни минуты не раздумывая, скажет, что место происшествия или труп надлежит лишь осмотреть, а повреждения на теле живого человека – лишь освидетельствовать, не признавая ни один из указанных материальных объектов вещественным доказательством. Подобные алгоритмы являются для него само собой разумеющимися – именно так его учили в вузе, а после выхода на работу наставляли более опытные сотрудники.

Однако вопрос о причинах возникновения таких алгоритмов не подразумевает однозначного ответа. По крайней мере, как уже отмечалось выше, ни положения закона, ни доступные на сегодняшний день доктринальные источники не содержат никаких внятных разъяснений или указаний, позволяющих правоприменителю самостоятельно преодолеть указанные затруднения.

Более того, современные тенденции развития уголовного судопроизводства, обусловленные научно-техническим прогрессом, постоянным появлением новых способов фиксации полезных сведений, все чаще вызывают потребность в приобщении к материалам уголовных дел и определения юридического состояния (статуса) различных небумажных источников информации: аудио- и видеозаписей, носителей цифровой информации и т. д. Все указанные информационные ресурсы тоже являются материальными объектами, способствующими установлению обстоятельств, входящих в предмет доказывания по уголовному делу, внешне весьма напоминают классические вещественные доказательства, то есть приводят к еще большей правовой неопределенности, к введению в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации неразумных предписаний, к многочисленным ошибкам и трудностям в правоприменительной практике. В частности, в публикациях автора настоящей статьи уже неоднократно обращалось внимание на совершенно деструк-

тивные, искажающие весь смысл дифференциации средств доказывания правовые конструкции, предполагающие приобщение к уголовному делу в качестве вещественных доказательств материалов контроля и записи переговоров (ч. 8 ст. 186 УПК РФ), а также информации о соединениях между абонентами и (или) абонентскими устройствами (ч. 6 ст. 186¹ УПК РФ). Кроме того, автор неоднократно указывал на ошибочность распространенной на сегодняшний день следственной практики, выраженной в признании вещественными доказательствами аудио-, видеозаписей и тому подобных материалов дополнительной фиксации следственных действий, которые, не имея значения самостоятельных (автономных) средств доказывания, могут расцениваться лишь как наглядные приложения к соответствующим протоколам, то есть исключительно в контексте ч. 8 ст. 166 УПК РФ [14, с. 229–230, 329].

Исследование и возможные варианты решения проблемы. Таким образом, в современных условиях уже давно назрела необходимость в формировании более четкой и понятной доктринальной основы вещественных доказательств, предполагающей надлежащую степень конкретности, исключаящую, по крайней мере уменьшающую, правовую неопределенность соответствующих положений закона и, следовательно, снижающую риски возможных трудностей и ошибок, неизбежно возникающих в правоприменительной практике. Причем указанную задачу (как и всякую другую задачу, связанную с пониманием подлинной сущности любого средства уголовно-процессуального доказывания) надлежит решать, не отталкиваясь от нормативной регламентации вещественного доказательства (это не даст возможности разорвать тот самый «замкнутый круг»), а исходя из фактического предназначения данного познавательного ресурса, то есть из выполняемой им роли в общем механизме установления обстоятельств, имеющих значение для уголовного дела, и обоснования приговоров, иных следственных либо судебных правоприменительных актов. Подобный и, как представляется, единственно верный подход к пониманию вещественных доказательств позволит правильно определить их подлинную сущность и, самое главное, сформулировать четкие критерии для их отграничения от других, схожих по некоторым параметрам, средств уголовно-процессуального доказывания: иных документов, результатов (протоколов) невербальных следственных и судебных действий, результатов оперативно-розыскной деятельности и т. д. Он же предопределяет возможность совершенствования существующих правовых механизмов признания тех или иных предметов веществен-

ными доказательствами и их приобщения к уголовному делу, сможет оказать влияние на внесение разумных поправок в УПК РФ и оптимизацию практической деятельности.

В этой связи необходимо обратить особое внимание на то, что высказанный тезис о возможности подлинного понимания сущности любого из используемых в судебно-следственной практике познавательных ресурсов не иначе как посредством определения его роли в общем механизме уголовно-процессуального доказывания вовсе не является голословным, не предполагает ничем не подтвержденную научную фантазию. Такой подход ранее был надлежащим образом обоснован в прежних публикациях автора и апробирован на других средствах доказывания. В частности, именно он позволил автору в своей докторской диссертации выявить и всесторонне исследовать сущность предусмотренных ст. 83 УПК РФ результатов (протоколов) невербальных следственных и судебных действий. Этот же подход был удачно использован одним из учеников автора А. В. Вытовтовым при распознавании сущности результатов оперативно-розыскной деятельности, что позволило сформулировать ряд доктринальных положений, предполагающих возможность их использования как полноценных и автономных средств уголовно-процессуального доказывания, и т. д.

В чем же состоит подлинное предназначение вещественных доказательств в уголовном судопроизводстве? Какую роль выполняют эти познавательные ресурсы в общем механизме установления обстоятельств, входящих в предмет доказывания по уголовному делу, и обоснования соответствующих правоприменительных решений?

На первый взгляд, ответ на данный вопрос достаточно элементарен: любое вещественное доказательство позволяет выявить факт существования в объективной реальности некоего предмета, находившегося либо находящегося в определенной связи с подлежащими установлению по уголовному делу обстоятельствами, в том числе сохранившего следы-отображения таких обстоятельств. Вместе с тем при более глубоком осмыслении этого тезиса он представляется далеко не очевидным, предполагающим множество неясностей. В частности, что означает выявить факт существования предмета в объективной реальности? Видимо, просто воспринять его внешние признаки — понять, что это за предмет и (или) каковы его физические, химические и тому подобные свойства (форма, цвет, размер и пр.). Однако в таком случае не совсем ясно, каким образом, исследуя вещественное доказательство, дознаватель, следователь или суд способны осознать его связь с обстоятельствами, входящими в пред-

мет доказывания по уголовному делу. Например, не понятно, каким образом государственный обвинитель, предъявляя вещественное доказательство в судебном заседании (фигурально выражаясь, размахивая перед судом полиэтиленовым пакетиком, в котором лежит нож, пистолет, наркотическое вещество и др.), докажет его взаимосвязь с событием преступления, личностью подсудимого и т. д.

Чтобы поставленные вопросы не показались читателю примитивными, необходимо обратить внимание на одно важное обстоятельство: автору настоящей статьи достаточно хорошо, по крайней мере, намного лучше, чем многим другим, известны механизмы уголовно-процессуального познания и доказывания, в том числе технологии работы с косвенными доказательствами, предполагающие опосредованное установление каких-либо фактов путем рассуждений, умозаключений и формулирования выводов, основанных на совокупности взаимосвязанных и выстроенных в логические цепочки сведений. Поэтому, задаваясь подобными вопросами, автор прекрасно понимает повсеместно используемые в правоприменительной практике возможности установления таких взаимосвязей через иные, промежуточные факты, например, факт обнаружения орудия взлома не где-нибудь, а именно на месте происшествия, факт нахождения вышеуказанного ножа, пистолета или наркотического вещества не у кого-нибудь, а именно у подозреваемого, факт определения тождества ранее обнаруженного следа пальца руки с экспериментальным оттиском одного из пальцев обвиняемого и т. д.

Однако все эти сопутствующие факты устанавливаются и фиксируются не путем визуального обозрения самих вещественных доказательств, а посредством грамотного использования других находящихся с ними в логическом единстве (встроенных в те самые логические цепочки), но тем не менее отдельных информационных ресурсов. Говоря образно, на вещественном доказательстве не написано, откуда взялся данный предмет, как он попал в распоряжение дознавателя, следователя, суда и каким образом связан с предметом доказывания по тому или иному уголовному делу. Все эти сведения проистекают из иных источников — результатов (протоколов) следственных и судебных действий, результатов оперативно-розыскной деятельности, свидетельских показаний, заключений эксперта и т. д. К слову, фрагментом вещественного доказательства нельзя признать даже прикрепленную к предмету, предусмотренную криминалистическими рекомендациями специальную маркировочную бирку со сведениями о месте и обстоятельствах его обнаружения и изъятия — такие сведения всего

лишь дублируют содержание протокола соответствующего процессуального действия, а сама бирка является не более чем дополнительным средством фиксации его хода и результатов, позволяющим создать дополнительные гарантии надежности факта взаимосвязи определенного предмета с обстоятельствами уголовного дела.

Основными источниками подобных сведений являются не бирки и тем более не сами вещественные доказательства, а документы (протоколы, заключения и пр.), отражающие результаты соответствующих следственных и судебных действий, судебных экспертиз, оперативно-розыскных мероприятий и т. д. Например, факты взаимосвязи каких-либо предметов с местом преступления, личностью обвиняемого (подозреваемого) и т. п. устанавливаются и фиксируются в ходе осмотра, обыска, иных невербальных следственных (судебных) действий или схожих по познавательной направленности оперативно-розыскных либо административно-правовых мероприятий; факты взаимосвязи предметов, в частности похищенного имущества, с личностью потерпевшего — в ходе допросов, предъявлений для опознания и пр.; особые свойства и признаки предметов, а также их идентификационное тождество с другими материальными объектами — в ходе судебных экспертиз и т. д., то есть вследствие вербального или невербального (наглядно-образного) восприятия этих обстоятельств различными субъектами процессуального, а иногда и непроцессуального познания.

Другое дело, что в реальной правоприменительной практике потенциальные вещественные доказательства настолько тесно переплетены с происходящими с ними процессами, настолько сильно взаимосвязаны с обстоятельствами их обнаружения и изъятия, что дознавателю, следователю, прокурору, адвокату, судье и тем более присяжным заседателям бывает достаточно сложно разграничить накопленные в ходе расследования и судебного разбирательства информационные ресурсы, определить подлинную познавательную роль каждого из них, уразуметь, где заканчивается зона действия одного средства доказывания (вещественного доказательства) и начинается зона действия другого (результата следственного действия, оперативно-розыскного мероприятия, экспертного заключения и пр.). Причем, как это ни парадоксально, причина возникновения подобных трудностей обусловлена развитыми умственными способностями и навыками логического мышления, которыми от природы наделен каждый *homo sapiens*, то есть сводится к своего рода «горю от ума». Ввиду обладания столь мощным интеллектуальным потенциалом любому человеку свойственно постоянно производить в своем сознании сложнейшие

мыслительные операции, далеко не всегда отдавая себе отчет в их характере и содержании. Он способен практически неосознанно и почти молниеносно выстраивать весьма витиеватые логические цепочки, приходиться к соответствующим выводам и умозаключениям, зачастую просто не замечая «мелких деталей» и «проскакивая» отдельные звенья своих рассуждений. Представляется, что в части уголовно-процессуального доказывания, то есть совокупности познавательных приемов и аргументационно-логических операций в качестве подобных «мелких деталей», обуславливающих отдельные звенья рассуждений, как раз и выступают единичные информационные ресурсы, в том числе вещественные доказательства. Для хорошо натренированного, к тому же, как правило, подкрепленного профильными знаниями и профессиональным опытом разума следователя, прокурора, судьи, других субъектов доказывания свойственно обрабатывать все накопленные сведения сразу, в совокупности, молниеносно выстраивать их в логическую цепочку и делать вывод, в особенности если установление соответствующего факта не предполагает особой сложности и (или) укладывается в стандартный алгоритм расследования или судебного разбирательства уголовного дела о типичном преступлении.

К великому сожалению, ученые-процессуалисты никогда не обращали внимание на эту особенность работы с доказательствами. По крайней мере, во многих публикациях, посвященных вещественным доказательствам, допускается точно такое методологическое упущение, обусловленное развитыми умственными способностями и навыками логического мышления любого разумного человека — высказывается позиция, игнорирующая единичную (автономную) познавательную роль какого-либо предмета (потенциального вещественного доказательства) и предполагающая слияние этого объекта и факта его обнаружения в некий интегрированный информационный ресурс [4, с. 183, 13, с. 9 и др.].

Кстати, неприемлемость подобного подхода обуславливается не только и не столько вышеизложенными теоретическими рассуждениями; она наглядно подтверждается и множеством примеров из повседневной правоприменительной практики, связанных с установленными законом возможностями представления либо изъятия предметов без производства следственных, судебных или иных процессуальных действий. Так, в публикациях автора настоящей статьи уже неоднократно рассматривался достаточно типичный случай: похищенное в ходе карманной кражи портмоне после извлечения из него всего «ценного» было незамед-

тельно выброшено преступником в мусорный бак, а позднее обнаружено случайным прохожим и возвращено потерпевшему (его телефон был указан на оставшихся в портмоне визитных карточках). Последний незамедлительно сообщил о случившемся следователю и добровольно передал найденную вещь для приобщения к уголовному делу. В описанной ситуации не проводилось никаких следственных или иных процессуальных действий, направленных на выявление связей представленного объекта с обстоятельствами, подлежащими доказыванию по уголовному делу, кроме дополнительного допроса потерпевшего и допроса в качестве свидетеля обнаружившего портмоне прохожего, результаты которых вряд ли можно было хоть как-то увязать с событием преступления и совершившим его лицом. Однако имелись все основания для признания портмоне вещественным доказательством — как предмета, на который были направлены преступные действия. В правоприменительной практике встречается и множество других подобных случаев. Тем более что ни одна из предусмотренных ч. 1 ст. 81 УПК РФ правовых гипотез не предполагает необходимости обязательного обнаружения потенциального вещественного доказательства в определенном месте (у определенного лица), его предъявления для опознания, проведения в отношении него экспертных исследований и т. д.

По всей вероятности, именно поэтому отдельные ученые, рассматривая вещественные доказательства, полностью обесценивают сведения о самом предмете и придают значение лишь информации, выявленной в результате проведенных в отношении него процессуальных действий [1, с. 298; 6, с. 148; 16, с. 31–32]. Согласиться с подобными позициями достаточно сложно. В противном случае вещественные доказательства вряд ли вообще смогли бы на протяжении столь длительного времени сохранять свое место в системе средств доказывания и входить в сферу уголовно-процессуального регулирования. Законодатель и правоприменительная практика просто отказались бы от их использования, заменив более удобными для работы и, самое главное, хранения информационными ресурсами, в первую очередь протоколами их осмотров. К слову, именно такими способами — посредством проведения соответствующих осмотров, фотографирований, видеозаписей и т. д. — и обеспечивается фиксация и сохранность соответствующих сведений в случаях, предполагающих невозможность либо нецелесообразность их длительного нахождения при уголовном деле (например ч. 2 ст. 82 УПК РФ).

Повсеместная и безусловная замена самого предмета (вещественного доказательства) материалами, отражающими его визуальное вос-

приятие полномочными субъектами доказывания в ходе предварительного расследования или даже судебного разбирательства, представляется неразумной, снижающей познавательный потенциал соответствующих сведений, приводящей к производности используемых информационных ресурсов и, как следствие, к гораздо меньшей объективности формулируемых выводов, лежащих в основу приговоров либо иных правоприменительных актов. Ведь для любых последующих правоотношений составляемые в ходе осмотров или других подобных процессуальных действий (освидетельствований, обысков, проверок показаний на месте и т. д.) протоколы по сравнению с непосредственно воспринимаемыми материальными объектами всегда будут характеризоваться некоторой познавательной ущербностью, считаться полученными «из вторых рук». Между предметом самого процессуального действия, как справедливо писал еще в 1949 г. В. Я. Лившиц, и содержанием протокола существует еще одно звено — личность его автора с присущими ей восприятием, памятью, умением правильно описать увиденное [11, с. 118]. Позднее эти идеи высказывались и другими учеными.

Тогда как приобщенное к уголовному делу вещественное доказательство, напротив, характеризуется своей натуральностью, способностью к восприятию именно в том виде, в котором ранее попало в орбиту обстоятельств, входящих в предмет доказывания, либо который приобрело ввиду таких обстоятельств. Представляется, что именно в этом и состоит основное предназначение вещественных доказательств в уголовном судопроизводстве! Именно в этом и заключается их основная роль в общем механизме установления обстоятельств, входящих в предмет доказывания по уголовному делу, и обоснования соответствующих правоприменительных решений.

Выводы. Итак! Само по себе вещественное доказательство в отрыве от других находящихся с ним в логической взаимосвязи (встроенных совместно с ним в общую цепь рассуждений) информационных ресурсов представляет интерес для доказывания лишь фактом своего существования в объективной реальности. Оно как бы наглядно демонстрирует само себя, осуществляет некую «самопрезентацию», направляя в адрес дознавателя, следователя, суда, иных участников уголовного судопроизводства четкий и понятный информационный посыл: «Такой предмет с присущими ему внешними признаками и свойствами действительно существует, а не является чьей-то выдумкой, видением, фантомом, не порожден чьей-то фантазией или воображением».

Между тем, будучи встроенными в совокупность имеющихся в арсенале дознавателя, следователя, суда средств доказывания, веществен-

ные доказательства приобретают принципиально иной смысл, начинают выполнять новую, уже не столько познавательную, сколько аргументационно-логическую роль. Ввиду их обнаружения, исследования или изъятия в ходе процессуальных действий, оперативно-розыскных или административных мероприятий вещественные доказательства достаточно часто выступают связующими звеньями между соответствующими познавательными результатами (например, между результатом осмотра, позволившего обнаружить след пальца руки, и выводом эксперта, установившего идентичность этого следа с одним из экспериментальных оттисков пальцев обвиняемого), то есть способствуют формированию общей логической цепочки аргументов и суждений, предопределяющих исход уголовного дела в целом либо возможность (невозможность) установления какого-то промежуточного факта в частности.

А основная познавательная ценность вещественного доказательства состоит в возможности его сохранения в неизменном виде при уголовном деле (в ином определенном дознавателем, следователем, судом месте) — в своеобразной процессуальной «консервации», предполагающей способность быть представленным для визуального обозрения в любой момент уголовного судопроизводства: в ходе предварительного расследования, судебного следствия, апелляционного производства и т. д. Именно этим вещественные доказательства заметно выигрывают у результатов следственных (судебных) действий, направленных на визуальное восприятие каких-либо материальных фрагментов объективной реальности, в первую очередь осмотра, предназначенных для отражения в сознании субъекта-познавателя и фиксации в материалах уголовного дела тех фрагментов окружающей реальности, которые в силу ряда причин не могут быть сохранены в первозданном виде для последующего восприятия в ходе дальнейших правоотношений, в частности судебного разбирательства. К слову, здесь кроются и ответы на поставленные выше вопросы, почему вещественным доказательством нельзя признавать труп, возникшие вследствие криминального поведения повреждения на теле живого человека и т. п. — все указанные объекты ввиду понятных причин тоже не пригодны для сохранности и приобщения к материалам уголовного дела в неизменном виде.

В завершение хотелось бы выразить надежду на более внимательное отношение законодателя к доктринальному изысканию ученых-процессуалистов, искренне желающих оказать посильное содействие в формировании наиболее оптимальной и приемлемой для современной России системы уголовного судопроизводства и соответствующей правоприменительной практики.

Список литературы:

1. *Боруленков Ю. П.* Юридическое познание. Москва, 2014.
2. *Власов А. А.* Вещественные доказательства в гражданском процессе. Москва, 1999.
3. *Выдря М. М.* Вещественные доказательства в советском уголовном процессе. Москва, 1955.
4. *Горский Г. Ф., Кокорев Л. Д., Элькинд П. С.* Проблемы доказательств в советском уголовном процессе. Воронеж, 1978.
5. *Кертэс И.* Основы теории вещественных доказательств. Москва, 1973.
6. *Козловский П. В.* Виды доказательств в уголовном судопроизводстве: эволюция, регламентация, соотношение. Москва, 2014.
7. *Кокорев Л. Д., Кузнецов Н. П.* Уголовный процесс: доказательства и доказывание. Воронеж, 1995.
8. *Кудрявцева А. В., Худякова Ю. В.* Вещественные доказательства в уголовном процессе России. Челябинск, 2006.
9. Курс советского уголовного процесса. Общая часть / под ред. А. Д. Бойкова, И. И. Карпеца. Москва, 1989.
10. *Лазарева В. А.* Доказывание в уголовном процессе: учебно-практическое пособие. Москва, 2009.
11. *Лившиц В. Я.* Принцип непосредственности в советском уголовном процессе / отв. ред. М. С. Строгович. Москва—Ленинград, 1949.
12. *Орлов Ю. К.* Проблемы теории доказательств в уголовном процессе. Москва, 2009.
13. *Попова Н. А.* Вещественные доказательства: собирание, представление и использование их в доказывании: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007.
14. *Россинский С. Б.* Досудебное производство по уголовному делу: сущность и способы собирания доказательств. Москва, 2021.
15. *Случевский В. К.* Учебник русского уголовного процесса. Судостроительство — судопроизводство. 4-е изд. Санкт-Петербург, 1913.
16. *Смирнов А. В.* Что считать вещественным доказательством // Уголовный процесс. 2011. № 4.
17. *Строгович М. С.* Курс советского уголовного процесса. Москва, 1968. Т. 1.
18. *Треушников М. К.* Судебные доказательства. Москва, 1997.
19. *Фойницкий И. Я.* Курс уголовного судопроизводства. 3-е изд. Санкт-Петербург, 1910. Т. 2.

Для цитирования:

Россинский Сергей Борисович. Вещественные доказательства как средства доказывания по уголовному делу: в чем их познавательная ценность? // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 2 (62). С. 74—81.

References:

1. *Borulenkov Yu. P.* Yuridicheskoe poznanie. Moskva, 2014.
2. *Vlasov A. A.* Veshchestvennye dokazatel'stva v grazhdanskom processe. Moskva, 1999.
3. *Vydrya M. M.* Veshchestvennye dokazatel'stva v sovetskom ugolovnom processe. Moskva, 1955.
4. *Gorskij G. F., Kokorev L. D., El'kind P. S.* Problemy dokazatel'stv v sovetskom ugolovnom processe. Voronezh, 1978.
5. *Kertes I.* Osnovy teorii veshchestvennykh dokazatel'stv. Moskva, 1973.
6. *Kozlovskij P. V.* Vidy dokazatel'stv v ugolovnom sudoproizvodstve: evolyuciya, reglamentaciya, sootnoshenie. Moskva, 2014.
7. *Kokorev L. D., Kuznecov N. P.* Ugolovnyj process: dokazatel'stva i dokazyvanie. Voronezh, 1995.
8. *Kudryavceva A. V., Hudyakova Yu. V.* Veshchestvennye dokazatel'stva v ugolovnom processe Rossii. Chelyabinsk, 2006.
9. Kurs sovetskogo ugolovnogogo processa. Obshchaya chast' / pod red. A. D. Bojkova, I. I. Karpeca. Moskva, 1989.
10. *Lazareva V. A.* Dokazyvanie v ugolovnom processe: uchebno-prakticheskoe posobie. Moskva, 2009.
11. *Livshic V. Ya.* Princip neposredstvennosti v sovetskom ugolovnom processe / отв. red. M. S. Strogovich. Moskva — Leningrad, 1949.
12. *Orlov Yu. K.* Problemy teorii dokazatel'stv v ugolovnom processe. Moskva, 2009.
13. *Popova N. A.* Veshchestvennye dokazatel'stva: sobiranie, predstavlenie i ispol'zovanie ih v dokazyvanii: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Saratov, 2007.
14. *Rossinskij S. B.* Dosudebnoe proizvodstvo po ugolovnomu delu: sushchnost' i sposoby sobiraniya dokazatel'stv. Moskva, 2021.
15. *Sluchevskij V. K.* Uchebnik russkogo ugolovnogogo processa. Sudoustrojstvo — sudoproizvodstvo. 4-e izd. Sankt-Peterburg, 1913.
16. *Smirnov A. V.* What is considered material evidence // Ugolovnyj process. 2011. № 4.
17. *Strogovich M. S.* Kurs sovetskogo ugolovnogogo processa. Moskva, 1968. T. 1.
18. *Treushnikov M. K.* Sudebnye dokazatel'stva. Moskva, 1997.
19. *Fojnickij I. Ya.* Kurs ugolovnogogo sudoproizvodstva. 3-e izd. Sankt-Peterburg, 1910. T. 2.

For citation:

Rossinsky Sergey Borisovich. Physical Evidence as a Means of Proof in a Criminal Case: What is their Cognitive Value? // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2022. № 2 (62). P. 74—81.

Саркисян Гор Георгиевич,
кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры
организации оперативно-розыскной деятельности,
Академия управления МВД России,
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

E-mail: djegan@mail.ru

Научная специальность:
12.00.12 – криминалистика;
судебно-экспертная деятельность;
оперативно-розыскная деятельность
(5.1.4. Уголовно-правовые науки)

УДК 343.985

DOI 10.24412/2072-9391-2022-262-82-89

Дата поступления: 18 апреля 2022 г.

Дата принятия статьи в печать: 15 июня 2022 г.

Алгоритм проведения аналитического исследования сотрудниками подразделений, осуществляющих оперативно-аналитическое обеспечение оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации

Algorithm of Conducting Analytical Research by Employees of the Departments that Provide Operational and Analytical Support for Operational and Investigative Activities of the Internal Affairs Bodies of the Russian Federation

Аннотация

В данной статье на основе анализа практики и нормативных правовых актов сделан вывод о необходимости совершенствования оперативно-аналитического обеспечения оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, в том числе посредством повышения качества проводимых аналитических исследований сотрудниками подразделений, осуществляющих информационно-аналитическое обеспечение оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел. С этой целью разработан алгоритм проведения оперативно-аналитического исследования сотрудниками подразделений, осуществляющих информационно-аналитическое обеспечение оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации.

Abstract

In this article, based on the analysis of practice and regulatory legal acts, it is concluded that there is a need to improve the operational and analytical support for the operational and investigative activities of the internal affairs bodies of the Russian Federation, including by improving the quality of analytical research conducted by employees of departments that provide information and analytical support for the operational and investigative activities of the internal affairs bodies. For this purpose, an algorithm has been developed for conducting operational and analytical research by employees of departments that provide information and analytical support for operational and investigative activities of the internal affairs bodies of the Russian Federation.

The relevance of the development and proposal of the author's algorithm for conducting analyti-

Актуальность разработки и предложения авторского алгоритма проведения аналитического исследования сотрудниками подразделений, осуществляющих оперативно-аналитическое обеспечение оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, обусловлена развитием информационных технологий, серьезными сложностями, с которыми сталкиваются традиционные модели правоохранительной деятельности, характеризующиеся реагированием на уже произошедшие факты, а также тем, что эффективность оперативно-розыскной деятельности напрямую зависит от качества ее оперативно-аналитического обеспечения.

Постановка проблемы: основная задача аналитической работы в сфере оперативно-розыскной деятельности состоит в извлечении максимального количества релевантной (относящейся к решаемой задаче) информации из имеющихся и поступающих данных. Необходимость поиска существующих связей между отдельными явлениями обуславливает появление и развитие аналитических методов. В основе данной работы лежит деятельность их оперативных подразделений, заключающаяся в формировании специальных информационных систем и баз данных, включающих в себя разнообразные подсистемы, и проведении аналитических мероприятий, что, в свою очередь, позволяет получить те сведения и данные, которые необходимы и достаточны для эффективной организации работы того или иного субъекта оперативно-розыскной деятельности. Вместе с тем отсутствует единый подход к проведению аналитического исследования сотрудниками подразделений, осуществляющих оперативно-аналитическое обеспечение оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации.

Цель исследования: на основе анализа накопленного опыта и существующих научных подходов к информационно-аналитическому обеспечению оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел разработать и предложить авторский алгоритм проведения аналитического исследования сотрудниками подразделений, осуществляющих оперативно-аналитическое обеспечение оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации.

Методы исследования: диалектика, герменевтика, анализ, контент-анализ (при подборе и изучении материала по теме), сравнительно-правовой (при изучении правовых явлений и теорий нормативных правовых актов).

Результаты и ключевые выводы: анализ практики и литературы в сфере аналитической деятельности свидетельствуют о том, что каж-

дал research by employees of departments engaged in operational and analytical support of operational and investigative activities of the internal affairs bodies of the Russian Federation is due to the development of information technologies, serious difficulties faced by traditional models of law enforcement, characterized by responding to the facts that have already occurred, as well as the, that the effectiveness of operational investigative activities directly depends on the quality of its operational and analytical support.

Problem statement: the main task of analytical work in the field of operational investigative activity is to extract the maximum amount of relevant (relevant to the task being solved) information from available and incoming data. The need to search for existing links between individual phenomena determines the emergence and development of analytical methods. This work is based on the activities of their operational units, which consists in the formation of special information systems and databases, including various subsystems, and conducting analytical activities, which, in turn, allows you to obtain the information and data that are necessary and sufficient for the effective organization of the work of a subject of operational investigative activities. At the same time, there is no unified approach to conducting an analytical study by employees of departments that provide operational and analytical support for the operational and investigative activities of the internal affairs bodies of the Russian Federation.

The purpose of the study: based on the analysis of accumulated experience and existing scientific approaches to the information and analytical support of operational investigative activities of internal affairs bodies, to develop and propose an author's algorithm for conducting analytical research by employees of departments that provide operational and analytical support for operational investigative activities of internal affairs bodies of the Russian Federation.

Research methods: dialectics, hermeneutics, analysis, content analysis (in the selection and study of material on the topic), comparative law (in the study of legal phenomena and theories of normative legal acts).

Results and key conclusions: an analysis of practice and literature in the field of analytical activity indicates that each study as a process of semantic data processing, as a rule, has a repetitive sequence of actions, which can be presented in the form of a sequence of relatively independent stages, the aggregate description of which gives an idea of it as a whole.

As a result of the conducted research, in order to improve the quality of analytical research by employees of units engaged in operational and analytical support of operational and investigative ac-

дому исследованию как процессу семантической обработки данных, как правило, присуща повторяющаяся последовательность действий, которая может быть представлена в виде некоторой последовательности относительно самостоятельных этапов, совокупное описание которых и дает представление о нем в целом.

В результате проведенного исследования с целью повышения качества проведения аналитических исследований сотрудниками подразделений, осуществляющих оперативно-аналитическое обеспечение оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, а также обучения указанных сотрудников разработан и предложен авторский алгоритм проведения аналитического исследования сотрудниками подразделений, осуществляющих оперативно-аналитическое обеспечение оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации.

Ключевые слова: правоохранительные органы; органы внутренних дел; информация; анализ; оперативно-аналитическая деятельность; оперативно-розыскная деятельность; оперативно-аналитическое исследование; полицейская деятельность на основе оперативных данных и информации; оперативно-аналитическое обеспечение деятельности оперативных подразделений.

tivities of the internal affairs bodies of the Russian Federation, as well as training of these employees, an author's algorithm for conducting analytical research by employees of units engaged in operational and analytical support of operational and investigative activities of the internal affairs bodies of the Russian Federation has been developed and proposed.

Keywords: law enforcement agencies; internal affairs bodies; information; analysis; operational and analytical activities; operational and investigative activities; operational and analytical research; police activities based on operational data and information; operational and analytical support for the activities of operational units.

Основная задача аналитической работы в сфере оперативно-розыскной деятельности состоит в извлечении максимального количества релевантной (относящейся к решаемой задаче) информации из имеющихся и поступающих данных. Необходимость поиска существующих связей между отдельными явлениями обуславливает появление и развитие аналитических методов. Их использование позволяет осмыслить сущность новых явлений и выразить ее в известных понятиях. С уверенностью можно утверждать, что сегодня значительно возросла роль аналитической работы в качестве инструмента исследований в социальных науках и управленческой деятельности. Это произошло и потому, что по мере роста сложности исследуемых или управляемых систем исследователи все чаще сталкиваются с проблемой отсутствия непосредственного контакта с фрагментом объективной реальности, подлежащим изучению (так обстоят дела не только в правоохранительной деятельности органов внутренних дел, а также в политике, финансово-экономической сфере и многих других сферах) [8, с. 214–218].

Общественные процессы, изучение которых необходимо для осуществления эффективного управления сложными социальными системами, связаны с анализом такого количества фактографического материала, что на определенной стадии исследования возникает необходимость применения более совершенных способов сжатого (концентрированного) выражения этого материала. Отсюда и все большее сближение методологии общественных и «точных» наук.

В различное время вопросами оперативно-аналитического обеспечения оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, включая формирование оперативных учетов, занимались такие ученые, как И. Н. Кузнецов, Н. Н. Мясов, Л. Ю. Миллер, А. И. Миронов, Е. Н. Яковец [2; 3; 1; 9; 10]. Изучение их работ подтверждает тот факт, что прежде всего аналитическая работа – это процесс семантической обработки данных, в результате которого разрозненные данные превращаются в законченный «информационный продукт» – аналитическую справку либо другой установленный документ [6].

В основе оперативно-аналитического обеспечения оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации лежит деятельность их оперативных подразделений, заключающаяся в формировании специальных информационных систем и баз данных, включающих в себя разнообразные подсистемы, и проведении аналитических мероприятий, что, в свою очередь, позволяет получить те сведения и данные, которые необходимы и достаточны для эффективной организации работы того или иного субъекта оперативно-розыскной деятельности [4, с. 165–170; 5, с. 148–151; 7, с. 139–142].

Анализ практики и литературы в сфере аналитической деятельности свидетельствует о том, что каждому исследованию как процессу семантической обработки данных, как правилу, присуща повторяющаяся последовательность действий, которая может быть представлена в виде некоторой последовательности относительно самостоятельных этапов, совокупное описание которых и дает представление о нем в целом.

В связи с чем с целью повышения качества проведения аналитических исследований сотрудниками подразделений, осуществляющих оперативно-аналитическое обеспечение оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, а также обучения указанных сотрудников предлагается разработанный *алгоритм проведения аналитического исследования сотрудниками подразделений, осуществляющих оперативно-аналитическое обеспечение оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации (далее – Алгоритм)*, который содержит в себе регламент пошаговых действий оперативного сотрудника – аналитика.

1. Общие положения

Под методикой проведения аналитического исследования понимается совокупность средств, методов и приемов, используемых в определенной последовательности и в определенном сочетании. Соблюдение этой последовательности помогает добиваться наибольшей эффективности работы.

Проведение аналитического исследования можно разделить на следующие относительно самостоятельные этапы:

- 1) определение проблемы исследования; постановка целей и задач;
- 2) составление плана аналитического исследования и проведение подготовительных мероприятий;
- 3) отбор оперативно значимой информации;
- 4) процесс исследования: группировка информации и ее анализ;

5) формулирование выводов, рекомендаций и предложений;

6) составление аналитических документов.

Деление процесса проведения аналитического исследования на этапы имеет главным образом методический характер, так как на практике каждый из предложенных этапов может подразделяться на более мелкие стадии.

Выработанная методика может быть использована как при проведении аналитического исследования по заданию в отношении лица или группы лиц, так и при изучении событий, оперативной обстановки материалов проверок.

2. Определение проблемы исследования. Постановка целей и задач

В любом исследовании определение проблемы является исходным пунктом, началом. От умения правильно определить тему нередко зависят и результаты. Излишне широкая и общая постановка вопроса приводит к поверхностному его изучению, а чрезмерное сужение не позволяет провести всестороннее исследование.

Сама по себе формулировка проблемы аналитического исследования нацелена на получение ответа на вопрос (вопросы), поставленного инициатором аналитического исследования – сотрудником оперативного подразделения. Желаемые результаты определяют цель самого аналитического исследования, которая достигается путем дробления на задачи и подзадачи.

В зависимости от опыта работы в подразделении, осуществляющем оперативно-аналитическое обеспечение оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел, и сложности аналитического исследования сотрудник самостоятельно или под руководством старшего сотрудника (руководителя) определяет цели и задачи проводимых мероприятий. Желательно отразить их на каком-нибудь носителе с целью контроля и удобства поэтапного выполнения действий, так как процесс проведения аналитического исследования, как правило, может занимать длительное время (от нескольких дней и до месяца), а отсутствие зафиксированного плана замедляет процесс и ухудшает его качество.

Важность четкой и точной постановки цели и задач заключается в прямой их зависимости от процесса отбора именно той оперативно значимой информации, которая в дальнейшем способствует решению инициатором аналитического исследования стоящей перед ним оперативно-розыскной задачи.

3. Составление плана аналитического исследования и проведение подготовительных мероприятий

План аналитического исследования составляется с целью определения объема работы, последовательности действий, процедур исследования и комплекса подготовительных мероприятий.

Как правило, в плане указываются:

– проблема, цель, задачи исследования. Формулировка целей и задач осуществляется в соответствии с ч. 2 настоящего Алгоритма;

– объект (объекты) исследования. На этом этапе определяется основной объект (объекты) исследования и дополнительные, способствующие более полному представлению об основном объекте (объектах);

– источники и возможный объем исходной оперативной информации. На этом этапе определяется круг источников информации, необходимость обращения к внешним источникам и ресурсам, подготовка запросов в другие службы, органы в случае необходимости получения и использования сведений из внешних источников;

– сроки проведения исследования, а также время выполнения отдельных действий. Определяется срок для каждого действия (этапа) с учетом времени за получение информации из внешних источников;

– особенности проведения данного конкретного исследования. Выстраивается модель;

– порядок и форма подготовки итогового аналитического документа. Определяется структура документа, порядок ответов на поставленные вопросы, а также необходимость составления и приложения к аналитической справке графических схем, планов, рисунков и т. д.

4. Отбор оперативно значимой информации

Данный этап является практически самым важным в ходе аналитического исследования, так как на нем создается информационная основа, которая в дальнейшем анализируется и на которой затем строятся выводы и рекомендации.

Источники оперативно значимой информации должны отвечать следующим важным требованиям: актуальность, достоверность, полнота и своевременность (оперативность).

Отбор оперативно значимой информации осуществляется путем поиска информации в автоматизированных банках интегрированной оперативно-розыскной информации, неструктурированных информационных электронных массивах оперативно-розыскной и иной имеющейся в распоряжении органа исполнительной власти информации.

В данном случае речь идет обо всех массивах информации, полученной оперативными подразделениями органов внутренних дел, в том числе в результате проведения оперативно-розыскных мероприятий и в ходе конфиденциального содействия. На этом этапе также анализируется информация, полученная из других служб органов внутренних дел, а также внешних источников, то есть иных государственных

органов (например: информация информационных центров, экспертно-криминалистических центров, подразделений по вопросам миграции МВД России, ФССП России, ФСБ России, ФСИН России, Таможенных органов Российской Федерации, Росфинмониторинга, Минюста, ЗАГС и др.), а также путем поиска данных в открытых источниках, в том числе информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

В последующем осуществляется анализ отобранных данных и их оценка. Анализ и оценка отобранных данных включают:

– отбор сведений, имеющих отношение к исследуемой проблеме;

– оценку достоверности и значимости информации, то есть определение возможности решения с их помощью одного или нескольких вопросов исследования;

– изучение информации, выделение ее составных частей;

– формирование электронной папки или документа, в который необходимо поместить отобранную информацию с целью дальнейшей обработки и детального анализа.

При отборе и фиксации отобранной информации для дальнейшего ее исследования в случае использования сведений, составляющих государственную тайну, должны неукоснительно соблюдаться требования режима секретности и конспирации.

5. Процесс исследования: группировка информации и ее анализ

Собранная информация в процессе исследования подвергается необходимой обработке и систематизации. Одним из основных способов систематизации информации в исследованиях является ее группировка, в ходе которой материал распределяется по однородным группам.

Группировка может производиться по различным признакам, таким как:

а) наклонности, привычки, черты характера и другие качества, характеризующие личность человека и его поведение;

б) информация о месте жительства объекта, местах жительства его связей и местах его появления;

в) связи объекта, их характер;

г) данные о настоящем и предыдущих местах работы;

д) данные об источниках дохода;

е) данные о регистрации на имя объекта всех видов организаций;

ж) данные о покупках и материальном положении;

з) любые другие данные, содержащие оперативно значимую информацию об объекте, способствующую достижению целей оперативно-розыскной деятельности, и т. д.

Вообще при группировке полученной информации по признакам по ряду параллельных событий можно попытаться выявить связь между ними по времени, месту, лицам и множеству других факторов (например, совпадение времени приобретения авто и времени присвоения денежных средств организации, совпадение времени приезда и времени совершения преступления и т. д.).

Информацию об объекте необходимо подбирать с учетом цели исследования. На данном этапе важно акцентировать внимание на специфике преступной деятельности, в которой изобличается объект. Если исследование проводится в отношении объекта по экономическим составам преступлений, то и информация на выходе должна способствовать изобличению именно этих составов и т. д.

Конечно, общая информация об объекте вне зависимости от уголовной направленности может быть одинаковой для всех подразделений, но добывание и углубленное изучение информации об объекте должны быть направлены на интересующую инициатора сферу аналитических исследований. Не нужно тратить время и ресурсы на предоставление информации, которая по своей сути будет носить просто «информационный характер» и не найдет применения в работе. Тем более что в условиях повышенной нагрузки, в которой пребывают органы внутренних дел, такая трата времени и средств недопустима.

6. Формулирование выводов, рекомендаций и предложений

Выводы должны раскрывать сущность и причины поведения изучаемого объекта, характеризовать тенденции изучаемых явлений, содержать конкретные факты, свидетельствующие или опровергающие преступную деятельность объекта и возможность ее осуществления. В выводах отражаются знания, объясняющие прошлое и настоящее исследуемого события, и, при возможности, прогнозирующие его будущее поведение.

Выводы должны содержать достоверные данные, полученные в ходе проведения аналитического исследования, а также могут содержать предположения о дальнейшей деятельности объекта (прогнозирование, оперативные версии). Выдвигаемые оперативные версии или прогноз могут относиться ко всей проблеме или к отдельным ее частям.

Выводы, предлагаемые в ходе исследования, должны базироваться на тех данных, которые в конечном счете имелись у сотрудника-аналитика, и раскрывать какие-то стороны исследуемого объекта, а не просто быть в виде перечисления в каком-то порядке. В выводах необходимо указать то общее, те закономерности, которые выявлены в изученных явлениях.

Без обобщения не может заканчиваться ни одно аналитическое исследование. Обобщение осуществляется на основе абстрагирования от частных фактов, от второстепенных фактов и деталей. Наряду с обобщением отобранных фактов в выводах должно быть дано объяснение этим фактам, а также сделанным выводам.

Вместе с тем очень важно, чтобы выводы по результатам аналитического исследования не содержали личных оценочных суждений и субъективного отношения сотрудника-аналитика к объекту служебной заинтересованности, а были основаны на полученных данных.

Аналитические исследования, особенно проведенные в инициативном порядке сотрудниками-аналитиками подразделений, осуществляющих оперативно-аналитическое обеспечение оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел, могут заканчиваться формулированием предложений и рекомендаций о способах и средствах документирования преступности. Под предложениями в данном случае следует понимать различные варианты решений (проекты решений) по организации оперативно-розыскного процесса, которые представляются сотруднику (руководителю) оперативного подразделения на рассмотрение, после чего становятся руководством к действию. Рекомендации же — это высказанные в результате проведенного исследования советы о способах и средствах документирования преступной деятельности.

7. Составление аналитических документов

В настоящее время из-за избытка информации и ее непрекращающегося потока роль аналитических документов, отображающих данные в сжатом логически выстроенном виде, особо возросла. Соответственно, возросла и роль самих подразделений, осуществляющих оперативно-аналитическое обеспечение оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел, которые обрабатывают и анализируют большие массивы данных, а наиболее важные концентрируют в итоговом документе.

Как правило, результатом аналитического исследования является составленная по определенным правилам оформления документов и законам логики аналитическая справка с приложением при необходимости графиков, схем, рисунков и т. д. (так как такие материалы дают возможность наглядно показать тенденцию, присущую изучаемым объектам).

В аналитической справке все части должны быть согласованы между собой и следовать одна из другой, что придает документу доходчивость и повышает эффективность проведенного аналитического исследования при использовании его результатов в практической деятельности.

При изложении документа должна быть принята какая-либо определенная система (изложение в хронологическом порядке, по событиям, по лицам, по направлениям деятельности и т. д.).

В аналитической справке информацию целесообразно подавать в концентрированном виде, чтобы результаты исследования были оформлены в небольшом, лаконично и ясно изложенном документе.

В свою очередь, краткость изложения – требование времени, поскольку поток информации все увеличивается, а время для ее чтения, изучения и принятия на ее основе решений уменьшается. Следует избегать длинных, запутанных предложений со множеством оборотов и громоздких конструкций; меньше употреблять общих фраз; не допускать повторений, затрудняющих чтение и восприятие текста. Необходимо стремиться к наиболее точному, законченному и в то же время простому и понятному построению предложений, строго выдерживать деловой стиль документа.

Таким образом, аналитическая справка по результатам аналитического исследования может быть составлена в свободной форме, но вместе с тем при ее составлении должны быть соблюдены следующие требования:

– системность и логичность изложения, внутренняя согласованность всех частей доку-

мента, отсутствие противоречивости и необоснованных (ложных) выводов и фактов;

– обоснованность и всесторонность рассмотрения вопроса. Формулируемые выводы должны быть аргументированы и вытекать из всестороннего рассмотрения и анализа полученной информации;

– объективность изложения, недопущение высказывания субъективных непрофессиональных доводов, основанных на личном отношении сотрудника-аналитика к тому или иному явлению или лицу;

– профессиональность постановки вопросов и данных на них ответов;

– нацеленность на дачу ответов инициатору аналитического исследования и решение стоящей перед ним оперативно-розыскной задачи;

– своевременность подготовки документа;

– ясность, простота и лаконичность изложения, неиспользование сложной терминологии и оборотов речи. Терминология документа должна наиболее адекватно отражать сущность излагаемого вопроса, соответствовать нормам русского литературного языка;

– правильность оформления документа (соответствие требованиям нормативных правовых актов органа исполнительной власти), культура его внешнего вида.

Список литературы:

1. Денисов В. В., Яковец Е. Н. Организация информационно-аналитического обеспечения оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел: учебное пособие. Москва, 2017.
2. Кузнецов И. Н. Учебник по информационно-аналитической работе. Москва, 2001.
3. Мясоедов Н. Н., Миллер Л. Ю., Миронов А. И. История развития полицейских учетов в Российской империи (1715–1917 гг.). Москва, 2003.
4. Пушкашу Д. И. Информационно-аналитическая работа как процесс семантической обработки данных // ТИАРА (Технологии Информационно-Аналитической Работы). 2022. URL: <http://www.collegian.ru/index.php/tiara/2002/28-2008-07-27-19-4252.html> (дата обращения: 17.03.2022).
5. Саркисян Г. Г. Аналитическая работа оперативных подразделений органов внутренних дел // Сборник материалов Международного конкурса на лучшую научную публикацию молодых ученых. 2018.
6. Саркисян Г. Г. Информационное обеспечение деятельности оперативных подразделений органов внутренних дел // Труды

References:

1. Denisov V. V., Yakovec E. N. Organizaciya informacionno-analiticheskogo obespecheniya operativno-rozysknoj deyatel'nosti organov vnutrennih del: uchebnoe posobie. Moskva, 2017.
2. Kuznecov I. N. Uchebnik po informacionno-analiticheskoy rabote. Moskva, 2001.
3. Myasoedov N. N., Miller L. Yu., Mironov A. I. Istoriya razvitiya policejskih uchetov v Rossijskoj imperii (1715–1917 gg.). Moskva, 2003.
4. Pushkashu D. I. Informacionno-analiticheskaya rabota kak process semanticheskoy obrabotki dannyh // TIARA (Tekhnologii Informacionno-Analiticheskoy Raboty). 2022. URL: <http://www.collegian.ru/index.php/tiara/2002/28-2008-07-27-19-4252.html> (data obrashcheniya: 17.03.2022).
5. Sarkisyan G. G. Analiticheskaya rabota operativnyh podrazdelenij organov vnutrennih del // Sbornik materialov Mezhdunarodnogo konkursa na luchshuyu nauchnyu publikaciju molodyh uchenyh. 2018.
6. Sarkisyan G. G. Information support for activity of operational units of internal affairs bodies // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2018. № 2 (46).

- Академии управления МВД России. 2018. № 2 (46).
7. *Саркисян Г. Г.* Особенности информационно-аналитического обеспечения уполномоченных на осуществление оперативно-розыскной деятельности государственных органов Российской Федерации и стран – участников ОБСЕ // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2019. № 1 (55). Калининград, 2019.
 8. *Саркисян Г. Г.* Современное состояние и проблемы информационно-аналитического обеспечения оперативно-розыскной деятельности // Юрист-Правоведь. 2019. № 4 (91).
 9. *Яковец Е. Н.* Основы информационно-аналитического обеспечения оперативно-розыскной деятельности таможенных органов: монография. Люберцы, 2019.
 10. *Яковец Е. Н.* Соотношение «полицейской работы на основе оперативных данных и информации», практикуемой странами – участницами ОБСЕ, и отечественного оперативно-розыскного анализа // Оперативник (сыщик). 2018. № 3 (56).
 7. *Sarkisyan G. G.* Features of information and analytical support authorized to carry out operational-investigative activities of state bodies of the Russian Federation and OSCE countries // Bulletin of the Kaliningrad branch of the St. Petersburg University of the Ministry of Interior Affairs of Russia. 2019. № 1 (55). Kaliningrad, 2019.
 8. *Sarkisyan G. G.* Current state and problems of informational analytical support of operative-search activity // Jurist-Pravoved. 2019. № 4 (91).
 9. *Yakovec E. N.* Osnovy informacionno-analiticheskogo obespecheniya operativno-rozysknoj deyatel'nosti tamozhennyh organov: monografiya. Lyubercy, 2019.
 10. *Yakovec E. N.* The ratio of "intelligence-led policing" practiced by the OSCE participating countries and domestic operative and investigative analysis // Investigator (sleuth). 2018. № 3 (56).

Для цитирования:

Саркисян Гор Георгиевич. Алгоритм проведения аналитического исследования сотрудниками подразделений, осуществляющих оперативно-аналитическое обеспечение оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 2 (62). С. 82–89.

For citation:

Sarkisyan Gor Georgiyevich. Algorithm of Conducting Analytical Research by Employees of the Departments that Provide Operational and Analytical Support for Operational and Investigative Activities of the Internal Affairs Bodies of the Russian Federation // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2022. № 2 (62). P. 82–89.

Тамбовцев Андрей Иванович,
кандидат юридических наук, доцент,
пенсионер МВД России
E-mail: bestcopat@mail.ru

Andrey Ivanovich Tambovtsev,
Candidate of Law, Associate Professor,
Pensioner of the Ministry of the Interior of Russia
E-mail: bestcopat@mail.ru

Павличенко Николай Владимирович,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации,
главный научный сотрудник отдела изучения
проблем истории органов внутренних дел научно-
исследовательского центра,
Академия управления МВД России,
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

Nikolay Vladimirovich Pavlichenko,
Doctor of Law, Professor, Merited Lawyer
of the Russian Federation,
Chief Researcher of the Department for the Study
of Problems of the History of the Internal Affairs
Bodies of the Research Center,
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia,
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: pavlichenko.pro@mail.ru

E-mail: pavlichenko.pro@mail.ru

ORCID 0000-0001-7889-4743

Научная специальность:
12.00.12 – криминалистика;
судебно-экспертная деятельность;
оперативно-розыскная деятельность
(5.1.4. Уголовно-правовые науки)

Scientific Specialty:
12.00.12 – Criminalistics;
Forensic Work;
Operative Investigative Activity
(5.1.4. Criminal Law Sciences)

УДК 343.9

DOI 10.24412/2072-9391-2022-262-90-95

Дата поступления: 4 апреля 2022 г.

Дата принятия статьи в печать: 15 июня 2022 г.

Термин «содействие»: функционально-правовой анализ сквозь призму оперативно-розыскной и частной детективной деятельности

Term "Assistance": Functional and Legal Analysis Through the Prism of Operational Investigative and Private Detective Activities

Аннотация

Актуальность: в законодательстве Российской Федерации имеет место ситуация, связанная с чрезмерным множеством федеральных законов одинаковой юридической силы, прямо или косвенно регламентирующих одни и те же или смежные правоотношения и содержащие одни и те же юридически значимые термины, но в различных, порой противоположных значениях. Это порождает конфронтацию юридических мнений (а по сути – правовую коллизию) при интерпретации положений и предписаний закона как в процессе его теоретического ос-

Abstract

Relevance: in the legislation of the Russian Federation, there is a situation associated with an excessive number of Federal Laws of the same legal force, directly or indirectly regulating the same or related legal relations and containing the same legally significant terms, but in different, sometimes opposite meanings. This generates a confrontation of legal opinions (and in fact – a legal conflict) when interpreting the provisions and prescriptions of the law both in the process of its theoretical understanding and in the process of its applied implementation, which, in our opinion, seems more

мысления, так и в процессе его прикладной реализации, что, на наш взгляд, представляется более важным. В статье рассмотрен подход законодателя к термину «содействие» сквозь призму оперативно-розыскной и частной детективной деятельности.

Цель: для более полного и правильного понимания возможной логики и позиции законодателя определить, как именно может (или должна) быть интерпретирована такая норма, как «содействие правоохранительным органам в обеспечении правопорядка».

Методы: методологическую основу данного исследования составляет аксиологический подход. Решению исследовательской задачи способствовало использование общеправовых принципов диалектики и специальных методов познания: систематического, формально-юридического, социологического и др.

Выводы: резюмируя отношение законодателя к понятию «содействие» в нормах закона о частной детективной деятельности, авторы констатируют, что этот термин в тексте закона о частной детективной деятельности не несет никакого оперативно-розыскного смысла и подразумевает исключительно форму добровольного взаимодействия частных детективных и охранных предприятий с органами правопорядка в формате осуществления последними своей уставной деятельности на соответствующих территориях и объектах. Рассмотренные положения закона о частной детективной деятельности нуждаются в корректировке с целью придания соответствия положениям оперативно-розыскного первоисточника – Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности».

Ключевые слова: содействие; оперативно-розыскная деятельность; детектив; частный детектив.

important. The article considers the legislator's approach to the term "assistance" through the prism of operational investigative and private detective activities.

Objective: for a more complete and correct understanding of the possible logic and position of the legislator, to determine exactly how such a norm as "assistance to law enforcement agencies in ensuring law and order" can (or should) be interpreted.

Methods: the methodological basis of this study is an axiological approach. The solution of the research problem was facilitated by the use of general philosophical principles of dialectics and special methods of cognition: systematic, formal legal, sociological, etc.

Conclusions: summarizing the attitude of the legislator to the concept of "assistance" in the norms of the law on private detective activity, the authors state that this term in the text of the law on private detective activity does not carry any operational-investigative meaning and implies only a form of voluntary interaction of private detective and security companies with law enforcement agencies in the format of the latter carrying out their statutory activities on relevant territories and facilities. The considered provisions of the law on private detective activity need to be adjusted in order to conform to the provisions of the operational-investigative primary source – the Federal Law "On operational-investigative activities".

Keywords: assistance; operational investigative activity; detective; private detective.

Институт содействия в оперативно-розыскной деятельности (далее – ОРД) рассматривается нами как социально-правовой феномен и представляет собой сложнейший симбиоз человеческих (общественных) отношений, прямо или косвенно затрагивающий многочисленные сферы жизни отдельного индивида и общества в целом и огромное число федеральных законов, кодексов и подзаконных нормативных правовых актов в различных отраслях права, регулирующих данные сферы. И этих нормативных правовых актов десятки, если не сотни.

Казалось бы, рассматриваемые (как и многие другие) правоотношения регламентированы законами со всех сторон. Однако правоприменители сталкиваются с проблемой, обусловленной не недостатком, а именно чрезмерным множеством федеральных законов одинаковой юридической силы, прямо или косвенно регламентирующих одни и те же или смежные правоотношения и содержащих одни и те же юридически значимые термины, но в различных, порой противоположных значениях¹. Это порождает конфронтацию юридических мнений (а по сути – правовую коллизию) при интерпретации положений и предписаний закона как

менители сталкиваются с проблемой, обусловленной не недостатком, а именно чрезмерным множеством федеральных законов одинаковой юридической силы, прямо или косвенно регламентирующих одни и те же или смежные правоотношения и содержащих одни и те же юридически значимые термины, но в различных, порой противоположных значениях¹. Это порождает конфронтацию юридических мнений (а по сути – правовую коллизию) при интерпретации положений и предписаний закона как

¹ Именно поэтому в последнее время актуальной и обсуждаемой идеей становится идея кодификации оперативно-розыскного законодательства. (См., например: [5; 7; 8] и др.)

в процессе его теоретического осмысления, так и в процессе его прикладной реализации, что, на наш взгляд, представляется более важным.

Рассмотрев многочисленные законодательные интерпретации содержания понятия (термина) «содействие», имеющиеся в федеральных законах и кодексах, напрямую относящихся к правоохранительной деятельности, мы считаем обязательным и интересным исследовать варианты возможного толкования данного термина в нормах Закона Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»² (далее — Закон о частной детективной деятельности).

Уникальность рассматриваемой ситуации, по нашему мнению, заключается в том, что, во-первых, рассматриваемый Закон вышел ранее (хоть и на несколько дней, но тем не менее) Закона Российской Федерации от 13 марта 1992 г. № 2506-1 «Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации»³, а значит формально и юридически не мог основываться на нем и использовать в своем тексте положения «первоисточника» ОРД в части применения (использования) понятия «содействие», хотя не исключено, что авторы основывались на единых функционально-правовых постулатах и учитывали опыт и воззрения друг друга.

Во-вторых, хотя в Законе о частной детективной деятельности использование частными детективами конфиденциальных источников информации прямо не регламентировано, оно тем не менее ими фактически и результативно осуществляется. При этом обращаем внимание, что указанный юридический нюанс выражается в Законе одновременно двумя формами — отсутствием прямого запрета на использование конфиденентов и в то же время отсутствием прямых и конкретных предписаний о том, как это могло бы осуществляться. Полагаем, что данную правовую ситуацию следует описать как «правовой пробел».

Современное состояние в этой сфере достаточно точно и убедительно описано нашими коллегами А. М. Каминским и Г. Г. Камаловой [3] со ссылкой на работы предшественников: «Традиционными источниками информации частного детектива выступают физические лица, осведомленные об интересующих событиях и фактах и имеющие к ним отношение, официальные представители организаций, специалисты в различных областях знания и техники, а также раз-

личные документы». В. М. Землянов лиц, взаимодействующих с детективом, делит на две категории: «выступающих в роли информаторов и источники информации, выполняющие на доверительной основе его отдельные просьбы» [2, с. 51]. Иными словами, при нормативном игнорировании в Законе данного аспекта в реальности он активно и успешно реализуется (используется) частными детективами, формально являясь хоть прямо и не регламентированным, но и не запрещенным. При этом следует признать, что употребляемый в тексте Закона термин (понятие) «содействие» никоим образом не соотносится с содействием граждан в рассматриваемом нами оперативно-розыскном контексте.

И, в-третьих, несмотря на ярко выраженный «коммерческо-предпринимательский» характер данного Закона, исследователями тем не менее правомерно отмечается, что «...услуги частных детективов имеют правоохранительную направленность. Конечной специальной целью оказания услуг выступает защита прав и интересов своих клиентов, основанных на законе, с применением дозволенных законом форм и методов сыска» [6]. Даже самое поверхностное сравнение используемой терминологии — «частный сыщик», «частный детектив» в рассматриваемом Законе и «сыщик», «сыскарь», «детектив»⁴ — как устоявшееся название должности оперативного уполномоченного в профессиональной среде показывает их если и не правовую, то функциональную близость. И хотя данный Закон не относится непосредственно к правоохранительной деятельности и рассматривает институт содействия в формате «от обратного», тем не менее он также предоставляет исследователям очень интересный (и можно даже сказать — уникальный) подход к юридической интерпретации социально-правового понятия «содействие».

В своих воззрениях на позицию законодателя о содействии в нормах Закона о частной детективной деятельности мы не можем сделать категоричного вывода о ее «правильности или неправильности». Представленные ниже рассуждения порождают сразу несколько противопоставлений с нормами иных ныне действующих федеральных законов и кодексов, а также с основополагающими принципами ОРД вообще и содействия в частности.

Ст. 3 «Виды частной детективной и охранной деятельности» рассматриваемого Закона о частной детективной деятельности гласит: «Предприятиям, осуществляющим частную детектив-

² О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 // Российская газета. 1992. 30 апр.

³ Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 13 марта 1992 г. № 2506-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 17. Ст. 892.

⁴ А. Ю. Шумилов под детективом понимает: «1) Сыщик или тайный агент, занимающийся выслеживанием, слежкой; 2) государственный служащий, сотрудник соответствующего государственного органа, занимающийся расследованием преступлений, а равно лицо, осуществляющее сыск частным образом». См.: Словарь оперативно-розыскной деятельности / авт.-сост. А. Ю. Шумилов. Москва, 2004. С. 23.

ную и охранную деятельность, предоставляется право содействовать правоохранительным органам в обеспечении правопорядка, в том числе на договорной основе». Казалось бы, это положение в целом соответствует ст. 17 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее — Закон об ОРД) и общепринятому мнению о том, что содействие органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, есть право граждан. Однако, не отрицая наличие самого права на содействие, мы задаем вопрос о возможности реализации этого права в некой «коллегиальной форме» содействия, так как предприятия, осуществляющие частную детективную и охранную деятельность, — это одновременно и коллективы людей, и организационные формы создания предприятий (ведения бизнеса), но не «отдельные граждане», как это декларировано в ст. 17 Закона об ОРД.

Для более полного и правильного понимания возможной логики и позиции законодателя рассмотрим, как именно может (или должен) быть интерпретирован правоведом (в принципе — любым читателем) следующий фрагмент данной нормы: «содействовать правоохранительным органам в обеспечении правопорядка». Абсолютно все субъекты оперативно-розыскной деятельности являются правоохранительными органами, но не наоборот! Далеко не все правоохранительные органы являются субъектами ОРД. А согласно такой редакции, содействие оказывается всем без исключения правоохранительным органам.

Обеспечение правопорядка — понятие очень широкое и охватывающее собой в том числе и осуществление оперативно-розыскной деятельности в полном объеме, то есть и содействие в данной норме допускается во всех его возможных (в том числе и в негласных) вариантах и функциональных формах. Подобная формулировка закона является слишком общей и допускающей чрезмерно широкое и необоснованное толкование, а потому рассматриваемое положение Закона о частной детективной деятельности гипотетически может трактоваться следующим образом: предприятиям, осуществляющим частную детективную и охранную деятельность (в лице их многочисленных коллективов), предоставляется право оказывать содействие (во всем его функциональном многообразии — гласное, негласное, контрактное, безконтрактное и т. п.) всем без исключения правоохранительным органам (а не только субъектам ОРД) в обеспечении правопорядка, в том числе на договорной основе.

Подобная интерпретация противоречит сразу нескольким основным положениям Закона об ОРД. Содействие в рамках ОРД как ее неотъемлемая составная часть и функционально-правовой институт может осуществляться исключительно субъектами, перечисленными в Зако-

не об ОРД, а не всеми без исключения правоохранительными органами. Содействие в рамках ОРД как персональная добровольная деятельность индивида, а не группы лиц может осуществляться исключительно индивидуально, но никак не предприятиями и организациями, на что ранее нами уже указывалось.

Из сказанного можно сделать вывод, что законодателем, вероятно, предполагалась иная трактовка (интерпретация) рассматриваемой нормы. Полагаем, что законодателями в данную норму закладывался следующий смысл — предприятиям, осуществляющим частную детективную и охранную деятельность, предоставляется право содействовать правоохранительным органам в обеспечении охраны правопорядка в общественных местах и социальных объектах посредством предоставления услуг, предусмотренных ст. 3 «Виды частной детективной и охранной деятельности», а именно:

- 1) защита жизни и здоровья граждан;
- 2) охрана имущества (в том числе при его транспортировке), находящегося в собственности, во владении, в пользовании, хозяйственном ведении, оперативном управлении или доверительном управлении;
- 3) проектирование, монтаж и эксплуатационное обслуживание средств охранно-пожарной сигнализации;
- 4) консультирование и подготовка рекомендаций клиентам по вопросам правомерной защиты от противоправных посягательств;
- 5) обеспечение порядка в местах проведения массовых мероприятий.

Очевидно, что подобная интерпретация представленного в контексте рассматриваемого Закона термина «содействие» и закладываемый законодателем в него смысл являются совершенно безотносительными к оперативно-розыскной деятельности, что вполне логично для данного Закона и деятельности частных детективных и охранных предприятий. В то же время любой частный детектив или частный охранник (индивидуальный или же сотрудник частного детективного/охранного предприятия) может рассматриваться в рамках Закона об ОРД как лицо, которое органы, осуществляющие ОРД, имеют право привлекать к содействию с соблюдением соответствующих требований.

Однако, кроме рассмотренной полемично сформулированной правовой нормы Закона о частной детективной деятельности, данный Закон, по нашему мнению, обладает и иным положением, провоцирующим еще более серьезную коллизионность норм и принципов, особенно в совокупности с данной редакцией нормы.

Так, согласно предписаниям ст. 7 «Ограничения в сфере деятельности частного детектива» Закона о частной детективной деятельности, частным детективам запрещается «скрывать

от правоохранительных органов ставшие им известными факты готовящихся или совершенных преступлений».

В контексте сказанного, интересной и логичной нам представляется точка зрения профессора А. Ю. Шумилова, разделяемая и другими авторами [4]: «запрет, предусмотренный п. 1 ст. 7 Закона РФ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», следует понимать как призыв к активному информационному сотрудничеству частных детективов с местными правоохранительными органами, к немедленному их информированию о всех фактах подготавливаемых или совершенных преступлений. Если при этом возникает коллизия между интересами государственного правоохранительного органа, приоритет должен быть отдан интересам государственной правоохранительной деятельности» [1, с. 85]. Указанный запрет на сокрытие частным детективом полученной информации в совокупности с вышеуказанной совершенно гуманистической и социально направленной целью фактически формулирует обязанность частного детектива «не скрывать», то есть информировать правоохранительные органы о ставших известными ему фактах готовящихся или совершенных преступлений. Но законно ли это?

С одной стороны, рассматриваемая правовая норма Закона о частной детективной деятельности подразумевает все без исключения преступления, но не имеет конкретной санкции, что фактически делает ее декларативной. Но, с другой стороны, Уголовный Кодекс Российской Федерации⁵ содержит ст. 205⁶ «Несообщение о преступлении», вводящую уголовную ответственность за «несообщение в органы власти, уполномоченные рассматривать сообщения о преступлении, о лице (лицах), которое по достоверно известным сведениям готовит, совершает или совершило хотя бы одно из преступлений, предусмотренных ст. 205, 205¹, 205², 205³, 205⁴, 205⁵, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 360 и 361 настоящего Кодекса», которая хоть и ограничена наиболее тяжкими преступлениями «террористической направленности», в реальности может быть применена к частному детективу, получившему указанные сведения в процессе своей профессиональной деятельности и не сообщившему их в соответствующие органы (как, собственно, и к любому иному субъекту этой статьи).

Но! Часть 1 ст. 29 Конституции Российской Федерации гарантирует каждому свободу мысли и слова, что категорично должно трактоваться как добровольность выражения своих мыслей кому бы то ни было (а значит и правоохранительным органам), и в том числе — получен-

ных сведений о преступлениях. В то же время ч. 3 и 4 той же статьи гласят: «Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них. Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, что, в свою очередь, во-первых, подтверждает право (то есть добровольность реализации возможности) распространять информацию или воздержаться от ее распространения, а во-вторых, устанавливает конституционный запрет на принуждение к такому распространению.

В контексте сказанного возникает вопрос о правомерности (и даже более — о конституционности) не только рассматриваемого положения Закона о частной детективной деятельности, но и упомянутой ст. 205⁶ «Несообщение о преступлении» Уголовного Кодекса Российской Федерации (далее — УК РФ).

В действовавшем до 1996 г. Уголовном Кодексе РСФСР⁶ существовала ст. 190 «Недонесение о преступлениях», предусматривавшая уголовную ответственность за «недонесение об известных готовящихся или совершенных преступлениях, предусмотренных статьями...». Однако в УК РФ с 1996 г. аналогичной статьи не было до 2016 г. (то есть 20 лет), что соответствовало вышеуказанным статьям Конституции и провозглашенным в них правам и свободам.

Авторы понимают, что рассматриваемая норма УК РФ (введенная Федеральным законом от 6 июля 2016 г. № 375-ФЗ) обусловлена исключительно критической криминогенной ситуацией, повсеместно обострившейся террористической опасностью и заботой государства об обществе, и что речь идет об ограниченном количестве крайне общественно опасных деяний, сообщение о которых в правоохранительные органы способно спасти многие жизни. Однако, как и многие другие правовые нормы и даже целые законы, необходимость введения этой нормы обосновывается ее целесообразностью в противопоставлении конституционным правам и свободам человека и гражданина.

Можно заключить, что рассматриваемая норма Закона о частной детективной деятельности фактически обязывает частных детективов сообщать о ставших известными им фактах подготовки или совершения преступлений. Совокупность же положений ст. 7 и ст. 3 этого же Закона может быть интерпретирована как обязанность частных детективов (и их объединений) оказывать содействие правоохранительным органам, что полностью противоречит положениям Закона об ОРД о добровольности и индивидуально-

⁵ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

⁶ Уголовный кодекс РСФСР от 27 октября 1960 года // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1960. № 40. Ст. 591.

сти содействия органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность.

Обобщая все вышеизложенное и резюмируя отношение законодателя к понятию «содействие» в нормах Закона о частной детективной деятельности, можно констатировать, что термин «содействие» в тексте Закона о частной детективной деятельности не несет никакого оперативно-розыскного смысла и подразумевает исключительно форму добровольного взаимо-

действия частных детективных и охранных предприятий с органами правопорядка в формате осуществления последними своей уставной деятельности на соответствующих территориях и объектах. Рассмотренные положения Закона о частной детективной деятельности нуждаются в корректировке с целью придания соответствия нормам Конституции Российской Федерации и положениям оперативно-розыскного первоисточника – Закона об ОРД.

Список литературы:

1. Закон о частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации: Комментарий / отв. ред. А. Ю. Шумилов. Москва, 1995.
2. Землянов В. М. Основы сыскного ремесла / под. общ. ред. А. Е. Тараса. Минск, 2004.
3. Каминский А. М., Камалова Г. Г. Конфиденциальность в частной детективной деятельности: правовые и тактические вопросы обеспечения информационной безопасности частного сыска // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 4 (44).
4. Куянова А. В. Правовая основа негосударственной (частной) детективной и охранной деятельности // Полицейское право. 2005. № 3 (3).
5. Луговик В. Ф. Проект Федерального закона «Оперативно-розыскной кодекс Российской Федерации». Омск, 2014.
6. Мизюлина М. А. Правовая природа частной детективной деятельности сквозь призму законодательства РФ // Юридическая наука: традиции и инновации: сборник материалов Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов и преподавателей / сост: В. А. Орлов, О. Е. Калпинская. Новгород, 2018.
7. Насонова И. А. Рецензия на проект Федерального закона «Оперативно-розыскной кодекс Российской Федерации», подготовленный В. Ф. Луговиком (Омск: Омская юридическая академия. 2014. 96 с.) // Научный вестник Омской академии МВД России. 2015. № 4.
8. Парманасов А. Д. К вопросу о кодификации оперативно-розыскного законодательства Российской Федерации // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 4.

Для цитирования:

Тамбовцев Андрей Иванович, Павличенко Николай Владимирович. Термин «содействие»: функционально-правовой анализ сквозь призму оперативно-розыскной и частной детективной деятельности // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 2 (62). С. 90–95.

References:

1. Zakon o chastnoj detektivnoj i ohrannoj deyatelnosti v Rossijskoj Federacii: Kommentarij / otv. red. A. Yu. Shumilov. Moskva, 1995.
2. Zemlyanov V. M. Osnovy sysknogo remesla / pod. obshch. red. A. E. Tarasa. Minsk, 2004.
3. Kaminskij A. M., Kamalova G. G. Confidentiality in private detective work: legal and tactical issues of ensuring information security of private investigation // Legal science and practice: Bulletin of Nizhny Novgorod Academy of the MIA of Russia. 2018. № 4 (44).
4. Kuyanov A. V. Pravovaya osnova negosudarstvennoj (chastnoj) detektivnoj i ohrannoj deyatelnosti // Policejskoe pravo. 2005. № 3 (3).
5. Lugovik V. F. Proekt Federal'nogo zakona "Operativno-rozysknoj kodeks Rossijskoj Federacii". Omsk, 2014.
6. Miziulina M. A. Pravovaya priroda chastnoj detektivnoj deyatelnosti skvoz' prizmu zakonodatel'stva RF // Yuridicheskaya nauka: tradicii i innovacii: sbornik materialov Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii studentov, magistrantov, aspirantov i prepodavatelej / sost: V. A. Orlov, O. E. Kalpinskaya. Novgorod, 2018.
7. Nasonova I. A. Review of the draft Federal Law "Operational Search Code of the Russian Federation", prepared by V. F. Lugovik (Omsk: Omsk Law Academy. 2014. 96 p.) // Scientific Bulletin of the Omsk Academy of the MIA of Russia. 2015. № 4.
8. Parmanasov A. D. K voprosu o kodifikacii operativno-rozysknogo zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii // Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii. 2016. № 4.

For citation:

Tambovtsev Andrey Ivanovich, Pavlichenko Nikolay Vladimirovich. Term "Assistance": Functional and Legal Analysis Through the Prism of Operational Investigative and Private Detective Activities // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2022. № 2 (62). P. 90–95.

СУДЕБНО-ЭКСПЕРТНАЯ деятельность

Гаврилин Юрий Викторович,
доктор юридических наук, доцент,
начальник кафедры управления
органами расследования преступлений,
Академия управления МВД России,
Российская Федерация, 125171, Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

E-mail: yuriy902@gmail.com

Научная специальность:
12.00.12 – криминалистика;
судебно-экспертная деятельность;
оперативно-розыскная деятельность
(5.1.4. Уголовно-правовые науки)

УДК 343.9

DOI 10.24412/2072-9391-2022-262-96-102

Дата поступления: 4 апреля 2022 г.

Дата принятия статьи в печать: 15 июня 2022 г.

О понятии и содержании государственной научно-технической политики в области криминалистического обеспечения правоохранительной деятельности (криминалистической политики)

On the Concept and Content of the State Scientific Technical Policy in the Field of Forensic Support of Law Enforcement (Forensic Policy)

Аннотация

Актуальность: актуальность вопросов формирования единой государственной научно-технической политики в области криминалистического обеспечения правоохранительной деятельности обусловлена потребностью общества и государства в повышении эффективности деятельности в данной сфере, увеличении востребованности результатов научных исследований, а также вклада науки и техники в дело борьбы с преступностью. Требуют комплексного системного решения вопросы организации производства высокоточных средств криминалистической техники, обеспечения

Yuriy Viktorovich Gavrilin,
Doctor of Law, Associate Professor,
Head of the Department of Management
of Bodies and Units Crimes' Investigation,
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia,
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: yuriy902@gmail.com

Scientific specialty:
12.00.12 – Criminalistics; Forensic Work;
Operative Investigative Activity
(5.1.4. Criminal Law Sciences)

Abstract

Relevance: the relevance of the issues of formation of a unified state scientific technical policy in the field of forensic support of the law enforcement activities is due to the need of society and the state to increase the effectiveness of activities in this area, increase the demand for research results, as well as the contribution of science and technology to the fight against crime. The issues of organizing the production of high-precision forensic equipment, ensuring import substitution in this area, improving the mechanism for introducing best practices into practice, and developing criteria for evaluating the effectiveness of its applica-

импортозамещения в данной сфере, совершенствования механизма внедрения в практику передового опыта, разработки критериев оценки эффективности его применения. Наконец, в условиях цифровой трансформации правоохранительной деятельности приобретают особую актуальность вопросы повышения уровня компетентности субъектов применения криминалистических методов и средств, совершенствования подготовки кадров в области криминалистики, а также научной экспертизы результатов научно-исследовательской деятельности в области криминалистики.

Постановка проблемы: приведенные задачи, направленные на повышение эффективности правоохранительной деятельности, могут и должны решаться в рамках единой государственной научно-технической политики в области криминалистического обеспечения правоохранительной деятельности (криминалистической политики) как элемента уголовной политики Российской Федерации.

Цель исследования: обоснование необходимости формирования единой государственной научно-технической политики в области криминалистического обеспечения правоохранительной деятельности (криминалистической политики), определение ее структуры, содержания и механизма реализации.

Методы исследования: диалектический метод как всеобщий универсальный метод познания, общенаучные формально-логические методы познания (анализ и синтез, дедукция и индукция, аналогия), системный подход.

Результаты и ключевые выводы: сформулированы основания для формирования государственной научно-технической политики в области криминалистического обеспечения правоохранительной деятельности (криминалистической политики), содержание которой является неотъемлемым элементом единой государственной политики, отражающей систему идей и взглядов стратегического характера в сфере борьбы с преступностью (уголовной политики). Приведены авторские определения криминалистической политики, криминалистического обеспечения. Выделены задачи криминалистической политики, предложен подход к ее структуре.

Ключевые слова: криминалистическая политика; криминалистическое обеспечение; научно-техническая политика в правоохранительной сфере.

tion require a comprehensive system solution. Finally, in the context of digital transformation of the law enforcement activities, the issues of increasing the level of competence of subjects using the forensic methods and tools, improving training in the field of criminology, as well as scientific expertise of the results of research activities in the field of criminology are of particular relevance.

Problem statement: the above tasks aimed at improving the effectiveness of the law enforcement activities can and should be solved within the framework of the unified state scientific and technical policy in the field of forensic law enforcement (forensic policy) as an element of the criminal policy of the Russian Federation.

The purpose of the study: substantiation of the need to form a unified state scientific and technical policy in the field of forensic support of law enforcement (forensic policy), determination of its structure, content and mechanism of implementation.

Research methods: dialectical method as an overall universal method of cognition, general scientific formal logical methods of cognition (analysis and synthesis, deduction and induction, analogy), systematic approach.

Results and key conclusions: the grounds for formation of the state scientific technical policy in the field of criminalistic support of the law enforcement (criminalistic policy), the content of which is an integral element of a unified state policy reflecting a system of ideas and views of a strategic nature in the field of combating crime (criminal policy), are formulated. The author's definitions of criminalistic policy and criminalistic support are given. The tasks of criminalistic policy are highlighted, an approach to its structure is proposed.

Keywords: forensic policy; forensic support; scientific technical policy in the law enforcement sphere.

Вопросы повышения эффективности деятельности в сфере уголовного судопроизводства находятся в центре внимания уч-

ных-криминалистов уже не одно десятилетие. Р. С. Белкин по этому поводу писал, что достижения криминалистики используются и учи-

тываются при решении управленческих задач, включая совершенствование форм организации следственных и криминалистических подразделений, методов управления ими в целях повышения эффективности деятельности их руководителей и сотрудников [1, с. 165, 166].

Представляется, что комплексное решение данных задач возможно лишь в рамках реализации единой уголовной политики государства как деятельности по обеспечению безопасности общества от криминальных посягательств, основанной на использовании уголовно-правовых, процессуальных, уголовно-исполнительных и других средств, сущность которой состоит в разработке и реализации правовых идей стратегического характера в области борьбы с преступностью, а содержание составляет управление общественными процессами в сфере противодействия преступности [12, с. 32–34].

К числу элементов уголовной политики, как правило, относят профилактическую политику; уголовно-правовую политику; уголовно-процессуальную политику; уголовно-исполнительную политику [12, с. 35]. В научной литературе представлено обоснованное мнение относительно существования оперативно-розыскной политики [2].

Относительно же формирования криминалистической политики в науке единого мнения пока не сложилось. По мнению Н. А. Лопашенко, «едва ли правильно говорить о криминалистической политике как о самостоятельной в силу сугубо прикладного характера, безусловно, самостоятельной, криминалистической отрасли знаний [7, с. 22]. Такого же мнения придерживается и А. Л. Репицкая [10, с. 9].

Вместе с тем, существует значительное количество научных работ, в которых, напротив, приводится система аргументов в пользу существования криминалистической политики.

В частности, по мнению В. Ю. Сокола, криминалистическая политика, отражая государственно-правовую идеологию борьбы с преступностью криминалистическими методами и средствами, характеризует направленность деятельности (генеральную линию) государства и его органов по воздействию на преступность криминалистическими средствами и тем самым регулирует практику их использования в борьбе с преступностью [11, с. 202].

На тесную связь криминалистической и уголовной политики указывают Е. Н. Быстряков и И. В. Усанов, отмечая, что криминалистическая политика государства во многом обусловлена уголовной и уголовно-процессуальной политикой, а также отношением общества к деятельности государственных структур в борьбе с преступностью [3, с. 223]. Сход-

ных взглядов придерживаются Э. Н. Попченков и В. А. Кузнецов [9].

Наконец, Е. П. Ищенко пришел к выводу о том, что пришло время «посмотреть на современную уголовную политику глазами криминалиста» [5].

При этом надо заметить, что термин «криминалистическая политика» до настоящего времени еще не прижился в языке криминалистики, на что автором ранее уже обращалось внимание [4, с. 44]. Публикации, отражающие научное осмысление данного понятия, носят единичный характер.

Для того чтобы разобраться с причинами подобного положения дел, постараемся ответить на вопрос, возможно ли проецирование теоретико-правовой модели концепции уголовной политики на криминалистическое обеспечение правоохранительной деятельности.

Впервые определение понятия криминалистического обеспечения сформулировал В. Г. Коломацкий, понимая под ним «систему внедрения в практическую деятельность должностных лиц, подразделений, служб и органов внутренних дел по охране общественного порядка и борьбе с преступностью криминалистических знаний, воплощенных в умение работников органов внутренних дел использовать научные, методические и тактические рекомендации, технико-криминалистические средства и технологии их применения в целях предотвращения, раскрытия и расследования преступлений» [6, с. 62].

Исходя из того, что само понятие «обеспечение» означает вооружение кого-либо определенными ресурсами, средствами и технологиями, позволяющими эффективно, качественно осуществить действие, операцию, деятельность [8, с. 350], становится очевидным назначение рассматриваемой категории — повышение эффективности деятельности по выявлению, раскрытию, расследованию и предупреждению преступлений, то есть основных сфер применения криминалистических знаний.

Действительно, сами по себе криминалистические знания, даже облеченные в форму рекомендаций, еще не способны оказывать непосредственное влияние на правоохранительную деятельность. Эти знания должны быть: доведены до правоприменителей; постоянно поддерживаться в актуальном состоянии с учетом развития возможностей криминалистической техники, передового отечественного и зарубежного опыта борьбы с преступностью, трансформации способов совершения отдельных видов преступлений, а также быть реально применимыми с учетом существующих правовых и ресурсных ограничений.

С учетом сказанного, *под криминалистическим обеспечением следует понимать систему мероприятий научно-технического и организационно-управленческого характера, направленную на формирование технического, тактического и организационно-методического инструментария субъектов правоохранительной деятельности в целях эффективного решения задач уголовного судопроизводства.*

Очевидно, что криминалистическое обеспечение вносит значительный вклад в правоохранительную деятельность, содействуя борьбе с преступностью специфическими силами и средствами, основанными на использовании передовых достижений науки и техники.

Федеральным законом от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» последняя определяется как часть социально-экономической политики, выражающая отношение государства к научной и научно-технической деятельности, определяющая цели, направления и формы деятельности государственных органов в данной области в целях развития и эффективного использования научно-технического потенциала, увеличение его вклада в развитие экономики, повышение эффективности и конкурентоспособности производства, укрепления обороноспособности, интеграции науки и образования (ст. 2, 11).

Приведенные положения позволяют констатировать наличие оснований для формирования государственной научно-технической политики в области криминалистического обеспечения правоохранительной деятельности, или, другими словами, криминалистической политики, содержание которой является неотъемлемым элементом единой государственной политики, отражающей систему идей и взглядов стратегического характера в сфере борьбы с преступностью (уголовной политики).

Соответственно, объектом криминалистической политики, на который она направлена и на котором сфокусирована, является криминалистическое обеспечение выявления, раскрытия и расследования преступлений. При этом криминалистическая политика определяет векторы развития криминалистического обеспечения, задает ему целевые ориентиры, обеспечивает его необходимыми ресурсами и кадрами.

Представляется необходимым привести ряд аргументов, обосновывающих необходимость формирования государственной политики в области криминалистического обеспечения правоохранительной деятельности (криминалистической политики).

1. Криминалистическое обеспечение правоохранительной деятельности имеет в своей ос-

нове совокупность идей стратегического характера, направленных на обеспечение допустимости доказательств, научной обоснованности используемых методов и средств, обеспечение рационального использования ресурсов в процессе криминалистического обеспечения выявления, раскрытия, расследования и предупреждения преступлений.

2. Криминалистическое обеспечение уголовно-процессуальной, оперативно-розыскной и административно-юрисдикционной деятельности лежит в основе государственной политики борьбы с преступностью.

3. Эффективность криминалистического обеспечения правоохранительной деятельности достигается целенаправленной деятельностью уполномоченных государственных органов и иных организаций, направленной на создание надлежащей ресурсной базы, кадрового потенциала, а также определения направлений ее развития и совершенствования.

4. Криминалистическая политика направлена на обеспечение безопасности личности, общества и государства от противоправных посягательств, используя специфический набор своих методов и средств.

5. Правовой статус субъектов криминалистической политики (руководителя следственного органа, следователя, дознавателя, эксперта, специалиста), использующих в своей практической деятельности криминалистические методы и средства, регламентирован действующим законодательством.

6. Криминалистическое обеспечение выявления, раскрытия и расследования преступлений реализуется в строго определенных правовых формах (протокол следственного действия, заключение эксперта, заключение специалиста, показания специалиста и др.).

Криминалистической политике присущи такие характерные черты уголовной политики, как публично-правовой и государственно-властный характер, реализация в сфере уголовно-правовых и уголовно-процессуальных правоотношений, а также высокая общественная значимость и социальная ценность ее результатов.

Основываясь на базовом определении уголовной политики, приведенном выше, с учетом единства целеполагания и особенностей предмета, методов и средств криминалистической политики можно дать следующее ее определение: *криминалистическая политика — выражение отношения государства к деятельности по предупреждению, выявлению, раскрытию и расследованию преступлений, определяющая направления развития научно-технических, тактических и организационно-управленческих средств решения задач уголовного судопроизводства.*

В целом криминалистическая политика как особое направление уголовной политики характеризуется следующими признаками:

– комплексный характер, проявляющийся в том, что содержанием криминалистической политики выступают знания, технические средства, методы и технологии, а также деятельность по их формированию и применению;

– направленность на создание условий применения криминалистических знаний для целей повышения эффективности предупреждения, выявления, раскрытия и расследования преступлений;

– системный характер, проявляющийся в том, что правовые, ресурсные, научно-технические и организационно-тактические компоненты криминалистической политики взаимно влияют друг на друга, обладая прямыми и обратными связями, в своей совокупности обеспечивают достижение названной выше цели.

Задачами криминалистической политики являются:

– обеспечение достоверности результатов применения криминалистических методов и средств, включая научную обоснованность использования при проведении судебно-экспертных исследований методических материалов по производству судебной экспертизы, соответствующих современному уровню развития науки и техники, точность проводимых измерений, неизменяемость результатов;

– повышение уровня компетентности субъектов применения криминалистических методов и средств, совершенствование подготовки кадров в области криминалистики;

– научная экспертиза результатов научно-исследовательской деятельности в области криминалистики;

– система грантовой поддержки научных исследований по приоритетным направлениям;

– совершенствование механизма внедрения в практику передового опыта, разработка критериев оценки эффективности его применения;

– развитие мер государственной поддержки отечественных производителей для обеспечения мер импортозамещения криминалистической техники, в том числе лабораторного оборудования и расходных материалов;

– разработка новых и совершенствование существующих методов обнаружения, фиксации, изъятия и исследования следов преступления и вещественных доказательств с учетом современных вызовов.

Значение криминалистической политики состоит в том, что она вырабатывает направления развития криминалистического обеспечения выявления, раскрытия и расследования преступлений, определяет его эффективность,

создает условия для применения на практике криминалистических рекомендаций.

Криминалистическая политика включает в себя научно-технический, организационно-управленческий и кадровый компоненты.

Научно-технический компонент криминалистической политики основан на положениях науки криминалистики. Однако, помимо своей «статичной» части – криминалистических знаний, данный компонент включает в себя «динамическую» часть – механизм их формирования и пополнения, а также дальнейшего развития на основе обобщения передового следственного опыта, судебной практики, научных разработок.

Кроме того, в содержание научно-технического компонента включаются вопросы, связанные с определением назначения, функциональными возможностями, эксплуатационными особенностями соответствующих средств криминалистической и специальной техники. Цифровая трансформация механизма большинства преступлений требует совершенствования технических средств, предназначенных для обнаружения, фиксации и изъятия орудий, следов преступления, других вещественных доказательств в различных средах. В свою очередь, развитие средств криминалистической техники, их усложнение и расширение функциональных возможностей требует разработки рекомендаций по практическому ее использованию, включая криминалистические технологии решения конкретных тактических и экспертных задач, возникающих в процессе расследования отдельных видов преступлений.

Рассматриваемый компонент включает в себя также вопросы формирования, ведения и использования федеральных и ведомственных банков криминалистической и иной информации о лицах, предметах и фактах.

Организационно-правовой компонент криминалистической политики характеризует правовые основания применения средств криминалистической техники, тактических приемов, особенности ресурсного обеспечения криминалистической деятельности, а также особенности построения организационно-правовых форм соответствующих подразделений правоохранительных органов, призванных на практике применять криминалистические рекомендации и технологии, включая вопросы взаимодействия при назначении экспертиз. Данный компонент включает в себя вопросы учета и хранения вещественных доказательств, обеспечения сохранности имущества, на которое наложен арест, а также возмещения причиненного преступлением имущественного вреда.

Наконец, *кадровый компонент* криминалистической политики включает в себя особенности подготовки высококвалифицированных

специалистов, обладающих компетенциями в области криминалистики и уголовного процесса, имеющих представление о современных возможностях криминалистического обеспечения и перспективах его развития.

В основе механизма реализации криминалистической политики лежат положения Конституции Российской Федерации, Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, федеральных законов от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации», от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», а также ряда ведомственных актов МВД России и иных государственных органов.

К числу конституционных положений, оказывающих определяющее значение на криминалистическую политику, относятся ст. 2, 19, 21–25, 27, 46–53, определяющие основы конституционно-правового статуса человека и гражданина.

Уголовно-процессуальные основы криминалистической политики включают в себя нормы, регламентирующие статус участников уголовного судопроизводства, предмет, пределы и средства доказывания, виды доказательств, основания и порядок применения средств криминалистической техники, производства следственных действий, применения мер процессуального принуждения и пр. Данные вопросы относятся к предмету уголовно-процессуальной политики как элемента уголовной политики [13].

Федеральный закон от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» определяет

ее задачи и принципы, регламентирует обязанности и права ее субъектов, а также особенности производства судебной экспертизы в государственном судебно-экспертном учреждении.

Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» устанавливает, что полиция в своей деятельности обязана использовать достижения науки и техники, информационные системы, сети связи, а также современную информационно-телекоммуникационную инфраструктуру (ст. 11).

Ведомственными правовыми актами МВД России, Следственного комитета Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, МЧС России, Миздрава России регламентирована экспертно-криминалистическая деятельность в системе данных государственных органов.

В заключение представляется необходимым отметить, что с целью активного развития, рационального и эффективного использования научно-технического потенциала криминалистического обеспечения, а также достижения иных целей криминалистической политики перспективными видятся разработка и принятие технического регламента Таможенного союза «Криминалистическая техника», решение вопроса о сертификации средств криминалистической техники (сегодня законодательство предусматривает только проверки в рамках законодательства о единстве измерений), а также разработка единой концепции научно-технической политики в области криминалистического обеспечения правоохранительной деятельности в качестве документа стратегического планирования.

Список литературы:

1. *Белкин Р. С.* Курс криминалистики в 3-х т. 3-е изд., доп. Москва, 2001. Т. 1.
2. *Беляева Л. И., Павличенко Н. В.* Оперативно-розыскная политика: понятие и содержание // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 4 (60).
3. *Быстряков Е. Н., Усанов И. В.* Криминалистическая политика России: история и современность // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 5 (118).
4. *Гаврилин Ю. В.* Государственная научно-техническая политика в области криминалистического обеспечения правоохранительной деятельности // Криминалистика и судебная экспертиза: наука, практика, опыт: Всероссийский форум, 27–28 апреля 2021 г.: сборник научных трудов / сост. И. В. Тишутина. Москва, 2021.

References:

1. *Belkin R. S.* Kurs kriminalistiki v 3-h t. 3-ye izd., dop. Moskva, 2001. T. 1.
2. *Belyayeva L. I., Pavlichenko N. V.* Operational search policy: concept and content // Proceedings of the Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2021. № 4 (60).
3. *Bystryakov Ye. N., Usanov I. V.* Criminalistics policy of Russia: history and modern times // Vestnik Saratovskoj gosudarstvennoj yuridicheskoy akademii. 2017. № 5 (118).
4. *Gavrilin Yu. V.* Gosudarstvennaya nauchno-tekhnicheskaya politika v oblasti kriminalisticheskogo obespecheniya pravoohranitel'noj deyatel'nosti // Kriminalistika i sudebnaya ekspertiza: nauka, praktika, opyt: Vserossijskij forum, 27–28 aprelya 2021 g.: sbornik nauchnyh trudov / sost. I. V. Tishutina. Moskva, 2021.
5. *Ishchenko Ye. P.* Sovremennaya ugolovnaya politika glazami kriminalista // Sovre-

5. *Ищенко Е. П.* Современная уголовная политика глазами криминалиста // Современные проблемы уголовной политики: материалы III Международной научно-практической конференции, 28 сентября 2012 г.: в 2-х т. Краснодар, 2012. Т. I.
6. *Коломацкий В. Г.* Криминалистическое обеспечение деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений // Криминалистика: история, общая и частные теории: учебник в 3-х т. / под ред. Р. С. Белкина, В. Г. Коломацкого, И. М. Лузгина. Москва, 1995. Т. 1.
7. *Лопашенко Н. А.* Уголовная политика. Москва, 2009.
8. *Ожегов С. И.* Толковый словарь русского языка. Москва, 2010.
9. *Попченков Э. Н., Кузнецов В. А.* К вопросу о понятии, сущности, месте, роли и значении оперативно-розыскной политики Российской Федерации // Современные проблемы уголовной политики: материалы Всероссийской научно-практической конференции (1 октября 2010 г.): в 2-х т. Краснодар, 2010. Т. II.
10. *Репицкая А. Л.* Виновное поведение потерпевшего и принцип справедливости в уголовной политике. Иркутск, 1994.
11. *Сокол В. Ю.* Криминалистическая политика // Общество и право. 2012. № 5 (42).
12. Уголовная политика Российской Федерации: учебник: в 2-х ч. / под ред. Л. И. Беляевой. Москва, 2018. Ч. 1.
13. *Урбан В. В.* Понятие и содержание уголовно-процессуальной политики Российской Федерации // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 4 (56).
- mennyye problemy ugolovnoj politiki: materialy III Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii, 28 sentyabrya 2012 g.: v 2-h t. T. I. Krasnodar, 2012.
6. *Kolomackij V. G.* Kriminalisticheskoye obespecheniye deyatel'nosti organov vnutrennih del po rassledovaniyu prestuplenij // Kriminalistika: istoriya, obshchaya i chastnyye teorii: uchebnik v 3-h t. / pod red. R. S. Belkina, V. G. Kolomackogo, I. M. Luzgina. Moskva, 1995. T. 1.
7. *Lopashenko N. A.* Ugolovnaya politika. Moskva, 2009.
8. *Ozhegov S. I.* Tolkovyy slovar' russkogo yazyka. Moskva, 2010.
9. *Popchenkov E. N., Kuznetsov V. A.* K voprosu o ponyatii, sushchnosti, meste, roli i znachenii operativno-rozysknoy politiki Rossijskoj Federacii // Sovremennyye problemy ugolovnoj politiki: materialy Vserossijskij nauchno-prakticheskoy konferencii (1 oktyabrya 2010 g.): v 2-h t. Krasnodar, 2010. T. II.
10. *Repickaya A. L.* Vinovnoye povedeniye poterpevshego i princip spravedlivosti v ugolovnoj politike. Irkutsk, 1994.
11. *Sokol V. Yu.* Criminalistic policy // Society and law. 2012. № 5 (42).
12. Ugolovnaya politika Rossijskoj Federacii: uchebnik: v 2-h ch. / pod red. L. I. Belyayevoy. Moskva, 2018. Ch. 1.
13. *Urban V. V.* Concept and content of the criminal procedure policy of the Russian Federation // Proceedings of the Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. № 4 (56).

Для цитирования:

Гаврилин Юрий Викторович. О понятии и содержании государственной научно-технической политики в области криминалистического обеспечения правоохранительной деятельности (криминалистической политики) // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 2 (62). С. 96–102.

For citation:

Gavrilin Yuriy Viktorovich On the Concept and Content of the State Scientific Technical Policy in the Field of Forensic Support of Law Enforcement (Forensic Policy) // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2022. № 2 (62). P. 96–102.

Колесников Сергей Иванович,
начальник Управления экономической
безопасности и противодействия коррупции,
МВД по Республике Коми,
Российская Федерация, 167983, г. Сыктывкар,
ул. Кирова, д. 38
E-mail: skolesnikov36@mvd.ru

Sergey Ivanovich Kolesnikov,
Head of the Department of Economic Security
and Anti-Corruption,
Ministry of Internal Affairs of the Komi Republic,
Russian Federation, 167983, Syktyvkar,
Kirova St., 38
E-mail: skolesnikov36@mvd.ru

Научная специальность:
12.00.12 – криминалистика,
судебно-экспертная деятельность, оперативно-
розыскная деятельность
(5.1.4. Уголовно-правовые науки)

Scientific specialty:
12.00.12 – Criminalistics;
Forensic Work;
Operative Investigative Activity
(5.1.4. Criminal Law Sciences)

УДК 343.375

DOI 10.24412/2072-9391-2022-262-103-109

Дата поступления: 29 апреля 2022 г.

Дата принятия статьи в печать: 15 июня 2022 г.

Оперативно-розыскная характеристика незаконного оборота янтаря: от нелегальной добычи до сбыта

Operational and Investigative Characteristics of Illegal Amber Trafficking: from Illegal Extraction to Sales

Аннотация

Актуальность: в оперативно-розыскной науке особое место занимает частная теория оперативно-розыскной характеристики преступлений. С одной стороны, не прекращаются споры между сторонниками и противниками ее существования в теоретическом плане, с другой – практические работники на основе своего опыта и знаний конструируют усредненную модель оперативно-розыскной характеристики, находят корреляционные связи между ее элементами и успешно используют последнюю в оперативно-розыскной деятельности. В связи с этим изучение оперативно-розыскной характеристики незаконного оборота янтаря позволит восполнить теоретические пробелы и решить практические вопросы оперативно-розыскных органов.

Постановка проблемы: применительно к оперативно-розыскной характеристике незаконного оборота янтаря объективно назрела необходимость рассмотрения оперативно-розыскной характеристики в широком смысле как не только и не столько противоправного деяния, предусмотренного ст. 191 Уголовного кодекса Российской Федерации, а комплек-

Abstract

Relevance: in operational investigative science, a special place is occupied by the private theory of operational investigative characteristics of crimes. On the one hand, disputes between supporters and opponents of its existence in theoretical terms do not stop, on the other hand, practitioners, based on their experience and knowledge, construct an average model of operational investigative characteristics, find correlations between its elements and successfully use the latter in operational investigative activities. In this regard, the study of the operational-investigative characteristics of illegal amber trafficking will make it possible to fill in theoretical gaps and solve practical issues of operational-investigative bodies.

Problem statement: with regard to the operational-search characteristics of illegal amber trafficking, there is objectively a need to consider operational-search characteristics in a broad sense, as not only and not so much an illegal act provided for in Article 191 of the Criminal Code of the Russian Federation, but a set of sequential actions aimed at the illegal acquisition of amber, its storage, transportation (shipment) and in the future, making transactions with him. And, accordingly,

са последовательных действий, направленных на незаконное приобретение янтаря, его хранение, перевозку (пересылку) и в дальнейшем совершение сделок с ним. И, соответственно, необходимость находить корреляционные зависимости между укрупненными элементами данной характеристики.

Цель исследования: получение новых научных знаний, необходимых при разработке частной теории оперативно-розыскной характеристики преступлений, выступающей неотъемлемой частью общей теории оперативно-розыскной деятельности.

Методы исследования: общенаучные, включающие формально-логические (анализ, синтез, обобщение, абстрагирование), частнонаучные (анкетирование, интервьюирование).

Результаты и ключевые выводы: автор пришел к выводу, что незаконный оборот янтаря следует понимать в узком и широком смысле. В узком смысле это противоправное деяние, предусмотренное диспозицией ст. 191 Уголовного кодекса Российской Федерации, а в широком смысле это не только и не столько противоправное деяние, предусмотренное ст. 191 Уголовного кодекса Российской Федерации, а комплекс последовательных действий, направленных на незаконное приобретение янтаря, его хранение, перевозку (пересылку) и в дальнейшем совершение сделок с ним. Наиболее интересным и информативным с точки зрения оперативно-розыскной деятельности является элемент оперативно-розыскной характеристики преступлений – личность преступника, рассмотренная с социальной, половозрастной и иных сторон.

Ключевые слова: янтарь; оперативно-розыскная деятельность; оперативно-розыскная характеристика; преступление; личность преступника; способ совершения преступления; предмет преступного посягательства.

the need to find correlations between the enlarged elements of this characteristic.

The purpose of the study is to obtain new scientific knowledge necessary for the development of a private theory of operational investigative characteristics of crimes, which is an integral part of the general theory of operational investigative activities.

Research methods: general scientific, including formal-logical (analysis, synthesis, generalization, abstraction), private scientific (questioning, interviewing).

Results and key conclusions: the author came to the conclusion that illegal amber trafficking should be understood in a narrow and broad sense. In a narrow sense, this is an illegal act provided for by the disposition of Article 191 of the Criminal Code of the Russian Federation, and in a broad sense it is not only and not so much an illegal act provided for by Article 191 of the Criminal Code of the Russian Federation, but a set of sequential actions aimed at the illegal acquisition of amber, its storage, transportation (shipment) and further transactions with him. The most interesting and informative from the point of view of operational investigative activity is the element of operational investigative characteristics of crimes – the identity of the criminal, considered from the social, gender, age and other sides.

Keywords: amber; operational investigative activity; operational investigative characteristics; crime; identity of a criminal; method of committing a crime; subject of criminal encroachment.

Оперативно-розыскная характеристика традиционно понимается как информационная модель преступления, сформированная из различных источников (как гласных, так и конфиденциальных) [2, с. 130–136], проанализированная сквозь призму предмета оперативно-розыскной деятельности. Придерживаясь подобной точки зрения, в своих предыдущих работах мы представили свое отношение к понятию оперативно-розыскной характеристики незаконного оборота янтаря, определив ее основные элементы и описав предназначение [3].

Прежде чем уделить внимание содержанию данной оперативно-розыскной характеристи-

ки, считаем возможным высказать свою позицию относительно нашего понимания термина «незаконный оборот янтаря». Это обусловлено спецификой преступлений, где предметом преступного посягательства выступает янтарь, и взаимосвязью этих преступлений, их взаимозависимостью между собой. Так, изучение уголовных дел, возбужденных по факту совершения преступлений, предусмотренных ст. 255 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ) «Нарушение правил охраны и использования недр», ст. 191 УК РФ «Незаконный оборот янтаря, нефрита или иных полудрагоценных камней, драгоценных метал-

лов, драгоценных камней либо жемчуга», а также ст. 158 УК РФ «Кража чужого имущества», ст. 162 УК РФ «Разбой» и рядом других, где предметом преступного посягательства выступал янтарь, показало, что данные преступления находятся в определенной зависимости друг от друга. Действительно, преступник (преступники), совершая противоправные действия по незаконной добыче янтаря или получая его иным преступным способом, осуществляет незаконное его хранение и перевозку, а основной преступный умысел направлен на совершение противоправной сделки и получение криминальной прибыли.

В этой связи незаконный оборот янтаря мы понимаем в узком и широком смыслах. **В узком смысле** это противоправное деяние, предусмотренное диспозицией ст. 191 УК РФ, и подразумевает исключительно совершение сделки, связанной с заведомо самовольно добытым янтарем, а равно его незаконные хранение, перевозку или пересылку в любом виде, состоянии, за исключением ювелирных и бытовых изделий

и лома таких изделий, лицом, подвергнутому административному наказанию за аналогичное деяние, предусмотренное ст. 7.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В широком смысле это не только и не столько противоправное деяние, предусмотренное ст. 191 УК РФ, а комплекс последовательных действий, направленных на незаконное приобретение янтаря (сюда мы включаем действия, предусмотренные диспозицией ч. 2, 3 ст. 255 УК РФ, ст. 158 УК РФ, 162 УК РФ и т. п.), его хранение, перевозку (пересылку) и в дальнейшем совершение сделок с ним. Графически незаконный оборот янтаря, в нашем понимании, выглядит следующим образом (см. рис. 1).

При этом, исходя из анализа уголовных дел, отдельные составляющие этой схемы могут отсутствовать, а сама схема может многократно повторяться при скупке теневыми дилерами и перепродаже янтаря на внутреннем рынке и за рубежом.

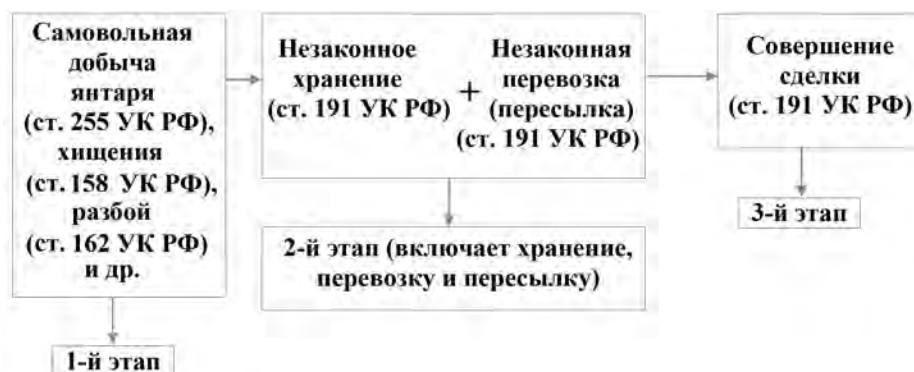


Рис. 1. Механизм совершения противоправных действий, связанных с незаконным приобретением, незаконным хранением, перевозкой, пересылкой янтаря и совершением сделки с ним (незаконный оборот в широком смысле)

Представленная в графическом виде схема противоправного деяния (незаконного оборота янтаря в широком смысле), полагаем, должна стать композицией дальнейшего изложения способа совершения преступлений.

Итак, **первый этап** — незаконное получение янтаря в собственность (добыча, хищение, разбой и др.).

Незаконная добыча янтаря-сырца делится на три способа, два из которых в настоящее время криминализованы как противоправные деяния (добыча на суше и добыча в акватории), а один, к сожалению, нет (сбор (вылов) янтаря на участке береговой линии и прилегающего к ней шельфа Балтийского моря). Вместе с тем 75 % сотрудников оперативных подразделений, опрошенных нами в процессе исследования вышеназванной проблематики, отметили, что по-

следний способ также является прибыльным криминальным бизнесом и должен быть определен как самостоятельный способ самовольной добычи янтаря.

1. **Добыча на суше.** Добыча на суше составляет 40 % от общего количества незаконно добытого янтаря. Чаще всего добыча на суше производится группами от 3 до 10 человек посредством использования вспомогательного оборудования. В качестве вспомогательного оборудования используются мотопомпы, пожарные рукава, металлические трубы с размывочной насадкой, последние соединены между собой пожарными гайками. Металлической трубой, через которую подается вода под давлением от мотопомпы, размывается янтареносная порода (глауконит).

От размываемого участка посредством лопат подготавливается желоб, отводящий размытую

породу (пульпу) на небольшое удаление. По середине указанного желоба устанавливается улавливающая янтарь-сырец сеть, из которой в последующем он и вынимается. В некоторых случаях применяются сачки для вылавливания из размываемой породы янтаря-сырца. Данный способ используется при наличии вспомогательного оборудования.

Интервьюирование сотрудников отделов экономической безопасности и противодействия коррупции (далее – ЭБиПК) позволило установить еще один способ незаконной добычи на суше, включающий в себя технологию, при которой используются только лопаты и физическая сила лиц, осуществляющих незаконную добычу. Указанная технология подразумевает подготовку котлована в диаметре, начинающемся от 15 м и глубиной до 1,5 м с уменьшающимся ступенчатым диаметром соответственно увеличивающейся глубине и сводящемся до диаметра в 1,5 м. В ходе подготовки котлована по боковым его поверхностям отслеживается геологический срез янтареносной породы (глауконита), который в последующем посредством лопат и металлических совков вынимается и перебирается с целью обнаружения янтаря-сырца.

Указанные методы применяются на участках земли с выявленными проявлениями янтареносных глауконитов, залегающих не глубже 10–15 м (Зеленоградский, Светлогорский и Светловский районы).

2. Добыча в акватории. Добыча в акватории составляет около 60 % от общего количества незаконно добытого янтаря. Чаще всего она производится группами, состоящими из 2–3 человек, использующих моторные суда различных марок с двигателями, имеющими конструктивные изменения, включающие демонтаж стандартного движителя в виде винта и установку движителя в виде переоборудованной водометной улитки с наваренной на выводящее сопло гайкой, предназначенной для закрепления на ней вспомогательного оборудования.

Вспомогательное оборудование включает в себя пожарные рукава и шланги, устройство для одновременной подачи и всасывания воды под давлением (эжектор), металлические трубы с размывочной насадкой, соединенные между собой пожарными гайками.

Указанная группа состоит из лиц, которые следят за работой моторного судна, и лица, непосредственно производящего добычу янтаря-сырца под водой.

Технология добычи делится на два типа:

1) аквалангист, погружаясь на глубину порядка 10–13 м и используя указанное вспомогательное оборудование, в частности размывочную трубу с насадкой, через которую пода-

ется от мотора судна под высоким давлением вода, размывает по направлению вертикально вниз проявляющиеся янтареносные слои. Углубившись на 3–5 м, аквалангист размывает получившийся тоннель в горизонтальном направлении. Данные действия осуществляются по кругу и представляют собой выборку глауконита полостями. Для сбора вымываемого из глауконита янтаря используется специальная гофрированная труба, имеющая металлическую насадку и подключенная к эжектору. На обратной стороне эжектора прикреплен сетью, улавливающая янтарь. В последующем данная сеть отсоединяется от эжектора и из нее вынимается янтарь. Эжектор является самодельным приспособлением и работает по принципу Бернулли – одновременное использование подающейся под давлением воды с одной его стороны для размывания и с другой – для всасывания;

2) второй способ включает использование аквалангистом физической силы и специального острозаточенного Т-образного инструмента. Аквалангист, перемещаясь под водой, осуществляет погружение в проявившийся глауконит указанного инструмента с целью обнаружения нахождения внутри янтаря. Также вместо Т-образного инструмента зачастую используется специальный подводный буксир. В устройство данного буксировочного средства вносятся изменения, затрагивающие направляющие лопасти, в частности на них натягивается мелкочейчатая сеть. Данные изменения необходимы для улавливания янтаря, извлекаемого из разрыхленного посредством физической силы глауконита.

Данная противоправная деятельность осуществляется в акватории Балтийского моря напротив поселка Янтарный Калининградской области, что обусловлено геологическим строением дна, где глауконит подходит близко к поверхности. В иных местах в акватории Балтийского моря имеются единичные случаи подводной добычи ввиду отсутствия близкого к поверхности дна залегания глауконита.

3. Сбор (вылов) янтаря на участке береговой линии и прилегающего к ней шельфа Балтийского моря. Как нами указано выше, этот способ в настоящее время не криминализован, но вместе с тем он также является первой стадией преступной цепи противоправных действий, которые сопровождаются дальнейшим незаконным хранением, перевозкой (пересылкой) предмета незаконной сделки.

Сбор (вылов) янтаря на участке береговой линии и прилегающего к ней шельфа Балтийского моря на сегодняшний день является сформировавшимся видом деятельности, приносящим доход. В связи с тем что при сборе (вылове) не используется вспомогательное

оборудование (помпы, лопаты и т. д.), не нарушен почвенный слой, отсутствуют орудия совершения административного правонарушения, за сбор (вылов) янтаря на участках береговой линии и прилегающего к ней шельфа Балтийского моря не применима административная и уголовная ответственность. Правоотношения, связанные со сбором (выловом) янтаря на участке береговой линии и прилегающего к ней шельфа Балтийского моря, являются неурегулированными. Выловленный янтарь включается в оборот без какого-либо учета, что искажает представление об общих объемах добытого и переработанного янтаря.

Необходимо отметить, что способы поступления янтаря на нелегальный рынок не ограничиваются исключительно его криминальной добычей. В разные годы фиксировались хищения на Калининградском янтарном комбинате, в поселке Янтарном и в горно-обогатительном карьере комбината.

Так, в августе 2016 г. злоумышленники сделали врезку в технологический трубопровод, принадлежащий комбинату, по которому янтарь передается из карьера на горно-обогатительную станцию, и ежедневно похищали сырье на 1 млн рублей¹. В продолжение темы: в январе 2014 г. сотрудники полиции поместили на хранение более 200 мешков с сырьем (янтарь крупной фракции) на склад АО «Калининградский янтарный комбинат». В период с января по июль 2014 г. злоумышленники похитили дорогостоящий камень, заменив его янтарем мелкой фракции, отходами и обрезками. По этому факту возбудили уголовное дело по п. «б» ч. 4 ст. 158 УК РФ «Кража, совершенная в особо крупном размере»².

Необходимо отметить, что имеются факты незаконной добычи янтаря и на территории режимных зон предприятий, осуществляющих легальную добычу данного полудрагоценного камня. Зафиксирован случай проникновения в карьер Калининградского янтарного комбината, который был квалифицирован как разбой по ст. 162 УК РФ.

Так, 3 сентября 2014 г. группа лиц в камуфлированной одежде и масках, скрывающих лица, в количестве 35 человек проникла на территорию карьера Калининградского янтарного комбината «Приморский» со стороны северного склона с целью захватить собранный в течение рабочего дня янтарь-сырец. Нападавшие лица, вооруженные металлическими и деревян-

ными палками, попытались завладеть партией янтаря, добытого в карьере за сутки, весом около 160 кг, стоимостью около 2,5 млн рублей. По факту нападения Светлогорским ОВД было возбуждено уголовное дело по ч. 2 ст. 162 УК РФ.

Исследование показало, что «черные копатели»³ продают добытый янтарь «теневым» оптовым дилерам. По мнению специалистов, «в теневой структуре отрасли функционирует хорошо развитое звено оптовой торговли янтарем-сырцом, которое и является стержнем теневого янтарного оборота. Оптовые теневые дилеры, имеющие большие запасы янтаря-сырца, контролируют по разным оценкам от 50 до 80 % оборота сырья в отрасли» [5, с. 28]. Достаточно одного примера: в 2014 г. оперативные сотрудники МВД и ФСБ России обнаружили на территории бывшего немецкого форта в городе Балтийске Калининградской области крупный тайник, в котором находилось более 29 т янтаря-сырца различных фракций, в том числе и уникальные янтарные образования более 1 кг весом. Стоимость находки на «черном рынке» оценивается примерно в 87 млн евро⁴. Янтарь был расфасован в 1 300 мешков, спрятан и замурован в стенах, в подвалах и под водой [4, с. 22–23].

Следующим, **вторым этапом** противоправной деятельности, связанной с незаконным оборотом янтаря, являются его хранение, перевозка и пересылка. Объединение этих действий в один этап неслучайно. Изучение уголовных дел свидетельствует, что для хранения самовольно добытого, похищенного и скупленного янтаря преступники оборудуют тайники рядом с местом незаконной добычи, в естественных и искусственно созданных углублениях, трещинах, отверстиях в месте постоянного или временного проживания. Как показали исследования, дом или квартира как место хранения янтаря используются лицами, совершающими незаконные сделки и проживающими в городах или крупных населенных пунктах. Кроме того, способом сокрытия от посторонних лиц является хранение незаконно приобретенного янтаря в гаражных кооперативах (место складирования).

Безусловно, незаконное получение янтаря в собственность не является самоцелью для преступника, основная задача — получение прибыли и сверхприбыли. Это возможно только посредством реализации незаконно добытого камня на зарубежных рынках, спрос на ян-

¹ URL: <https://tass.ru/v-strane/3680704> (дата обращения: 09.03.2022).

² СК возбудил дело по факту кражи янтаря, изъятого у компании Богдана. URL: <https://kgd.ru/news/incident/item/42345-sk-vozbudilo-po-faktu-krazhi-yanтары-izyatygo-u-kompanii-bogdana> (дата обращения: 09.03.2022).

³ Под «черными копателями» мы понимаем всех лиц, нелегально добывающих янтарь как в акватории, так и в прибрежной зоне.

⁴ В форте под Калининградом нашли тайник с янтарем на 87 млн евро. URL: <https://ria.ru/20140519/1008359815.html> (дата обращения: 16.02.2022).

тарь на которых значительно превышает спрос на российском нелегальном рынке. Именно поэтому важным элементом оперативно-розыскной характеристики является способ переправки янтаря через таможенную границу. Способы сокрытия полудрагоценного камня от таможенного контроля зависят от опыта противоправной деятельности организованных преступных групп, а также наличия коррупционных связей у преступников. Теневые дилеры переправляют янтарь в Польшу, Литву напрямую и на Дальний восток (Китай, Корею, Японию, Таиланд) через Владивосток, Хабаровск и иные пропускные пункты.

Фоновым показателем, позволяющим судить о масштабах нелегальной торговли с сопредельными государствами (Польша и Литва), может являться тот факт, что в данной индустрии в Польше задействованы более 10 тыс. человек, янтарным промыслом занимаются 4 тыс. предприятий, работает янтарная биржа. По оценкам экономистов, Польша зарабатывает на российском янтаре более 500 млн евро, Литва – 250 млн [4, с. 52].

Способы сокрытия и транспортировки янтаря через границу Российской Федерации условно можно разделить на два типа:

1. Первый связан с перевозкой янтаря через официальные пропускные пункты. Перевозка осуществляется в салонах личных автомобилей, автобусах, специально оборудованных тайниках, багажнике, шинах, топливных баках. Часть незаконно добытого янтаря проводится по фиктивным контрактам и недостоверным таможенным документам.

Не являются единичными случаи перевозки янтаря прикрепленным к телу преступника. Так, в марте 2016 г. гражданка России попыталась незаконно вывезти через пункт пропуска Нижнеленинское ЕАО в Китай незадекларированные товары. В результате личного досмотра у нее были обнаружены необработанные камни желтого оттенка и изделия из них, предположительно янтарь. Предметы были упакованы в 27 пакетов общим весом более 1,5 кг. Женщина закрепила их на теле под одеждой – в районе талии и ниже, под брюками⁵.

2. Второй – перевозка через бесконтрольные (слабо контролируемые) поселки, расположенные на территории России, Польши и Литвы, а также посредством перемещения по реке Неман как зимой, так и летом с помощью различных плавсредств (плоты, лодки и т. п.).

Интересный и наиболее информативный с точки зрения оперативно-розыскной деятельности элемент оперативно-розыскной ха-

рактеристики преступлений – **личность преступника**. Самовольной добычей янтаря занимаются как мужчины, так и женщины в возрасте от 14 до 50 лет. В большинстве своем все эти лица имеют судимости по различным статьям особенной части Уголовного кодекса Российской Федерации, а также нарушения административного законодательства в части самовольной добычи янтаря (по ст. 7.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях «Самовольная добыча янтаря, нефрита или иных полудрагоценных камней»); 90 % задержанных – жители поселка городского типа Янтарный, поселка Вербное (Зеленоградский район), поселка Надежино (Зеленоградский район), поселка Синявино и др.

Причина столь массового участия местных жителей в незаконной добыче янтаря состоит в том, что для большинства из них янтарь является единственным источником средств к существованию. Между тем в процессе изучения материалов уголовных дел, возбужденных по ст. 255 Уголовного кодекса Российской Федерации «Нарушение правил охраны и использования недр», выяснено, что большинство привлекаемых к уголовной ответственности лиц ведут асоциальный образ жизни, не работают.

Субъективный портрет лиц, добывающих янтарь в акватории, имеет несколько иное содержание. Добычей в акватории занимаются жители всей Калининградской области, имелись случаи приезда на «заработки» лиц из других регионов. Социальное положение лиц, добывающих янтарь в акватории, значительно выше: более 50 % из них имеют постоянное место работы, около 30 % – лица, занимающиеся спортом, в том числе на профессиональной основе.

Отдельно необходимо выделить социальный портрет лиц, осуществляющих организацию незаконного оборота янтаря. Нижняя и верхняя возрастная граница у данной категории лиц сдвигается в сторону увеличения возраста: от 18 до 65 лет. Объясняется это тем, что самовольная добыча янтаря требует значительных физических сил, а для организатора характерны организаторские способности и жизненный опыт.

По национальной принадлежности в приоритете по статистике граждане Российской Федерации, вместе с тем около 10 % – граждане бывшего Советского Союза, как правило из Прибалтики и Польши. В качестве курьеров и доставщиков янтаря нами зафиксирован более широкий спектр национальностей, к перечисленным ранее добавляются граждане среднеазиатских республик и китайцы. Так, например, в аэропорту «Храброво» сотрудники транспортной полиции изъяли 20,5 кг янтаря у 37-летнего гражданина Китайской Народной

⁵ EAOMedia. URL: <http://eaomedia.ru/news/496174/> (дата обращения: 02.01.2022).

Республики. Мужчина предоставил полицейским документы с признаками подделки.

Как указано выше, непосредственно незаконная (самовольная) добыча янтаря осуществляется в основном группами от 2 до 10 человек. Вместе с тем каждая из этих групп, осуществляющих самовольную добычу, является частью крупного криминального бизнеса, который носит организованный характер, в нем четко распределены роли. Результаты нашего исследования нашли подтверждение в работах современных ученых, которые занимались (занимаются) вопросами противодействия незаконного оборота янтаря. Так, по мнению А. С. Зиберовой, «преступная деятельность в сфере незаконной добычи янтаря по большей части носит организованный характер, хотя самовольная добыча янтаря осуществляется небольшими по численности группами. Это необходимо для маскировки и мобильности. Но «прикрывает» и обеспечивает каждую такую группу целая преступная сеть, включающая в себя информаторов, «оперативников», наблюдателей, «кураторов», курьеров, надсмотрщиков, «сборщиков», охранников, менеджеров, финансистов, юристов,

коррупцированных чиновников и организаторов преступной деятельности» [1, с. 81].

В поле видимости сотрудников оперативных подразделений попадают в 90 % случаев члены преступной группы нижнего звена, а именно лица, самовольно добывающие янтарь. Иные члены преступной группы остаются за бортом ответственности и при привлечении к административной и уголовной ответственности лиц, самовольно добывающих янтарь, находят им замену.

В заключение следует отметить важность знания и понимания элементов оперативно-розыскной характеристики незаконного оборота янтаря всеми сотрудниками ЭБиПК, вовлеченными в процесс его выявления, предупреждения и раскрытия. Оперативно-розыскная характеристика, в нашем понимании, является некой информационной моделью противоправного деяния, пусть и в несколько упрощенной форме, но все же позволяет понять действия лиц, совершающих рассматриваемые преступления на всех этапах — от противоправного завладения янтарем до его сбыта и получения криминальной прибыли.

Список литературы:

1. *Зиберова О. С.* Нормативно-правовое регулирование противодействия незаконной добыче янтаря // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2018. № 3.
2. *Иванов П. И.* Об оперативно-розыскной характеристике легализации доходов, полученных преступным путем // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2020. № 4.
3. *Колесников С. И.* Оперативно-розыскная характеристика незаконного оборота янтаря: от теории к практике // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 2.
4. *Мартынов Е.* Пять янтарных комнат в одном тайнике // Королевские ворота. 2014. № 6.
5. *Трифонов Г. Б.* Разработка механизма формирования современной янтарной отрасли промышленности на основе концепции инновационного развития экономических систем: дис. ... канд. экон. наук. Калининград, 2017.

Для цитирования:

Колесников Сергей Иванович. Оперативно-розыскная характеристика незаконного оборота янтаря: от нелегальной добычи до сбыта // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 2 (62). С. 103–109.

References:

1. *Ziberova O. S.* Legal regulation of countering illegal amber mining // Bulletin of the Kaliningrad branch of the St. Petersburg University of the Ministry of Interior Affairs of Russia. 2018. № 3.
2. *Ivanov P. I.* On the operational and investigative characteristics of the legalization of proceeds from crime // Bulletin of the Ural Law Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation. 2020. № 4.
3. *Kolesnikov S. I.* Operational search characteristics of a crime: from theory to practice // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2021. № 2.
4. *Martynov E.* Pyat' yantarnyh komnat v odnom tajnike // Korolevskie vorota. 2014. № 6.
5. *Trifonov G. B.* Razrabotka mekhanizma formirovaniya sovremennoj yantarnoj otrasli promyshlennosti na osnove koncepcii innovacionnogo razvitiya ekonomicheskikh sistem: dis. ... kand. ekon. nauk. Kaliningrad, 2017.

For citation:

Kolesnikov Sergey Ivanovich. Operational and Investigative Characteristics of Illegal Amber Trafficking: From Illegal Extraction to Sales // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2022. № 2 (62). P. 103–109.

СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ, ПРОКУРОРСКИЙ надзор, правоохранительная деятельность

Аникин Виктор Николаевич,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры теории и методологии
государственного управления,
Академия управления МВД России,
Российская Федерация, 125171, Москва, ул. Зои
и Александра Космодемьянских, д. 8

E-mail: VNanikin18@yandex.ru

Научные специальности:
12.00.14 – административное право;
административный процесс;
12.00.11 – судебная деятельность,
прокурорская деятельность, правозащитная
и правоохранительная деятельность
(5.1.2. Публично-правовые
(государственно-правовые) науки)

УДК 351.74

DOI 10.24412/2072-9391-2022-262-110-120

Дата поступления: 24 февраля 2022 г.

Дата принятия статьи в печать: 15 июня 2022 г.

Ресурсная модель стратегического развития системы МВД России

Resource Model of Strategic Development of the System of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Аннотация

Постановка проблемы: стратегическое развитие системы Министерства внутренних дел Российской Федерации требует совершенствования ресурсного обеспечения в правоохранительной сфере, что должно способствовать эффективной государственной политике в области обеспечения правопорядка, общественной безопасности и противодействия преступности в Российской Федерации.

Цель исследования: определить основные стратегические ресурсы и предложить ресурсную модель стратегического развития системы Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Victor Nicolayevich Anikin,
Candidate of Law,
Associate Professor of the Department
of the Theory and Methodology
for National Management,
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia,
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: VNanikin18@yandex.ru

Scientific specialty:
12.00.14 – Administrative Law;
Administrative Process;
12.00.11 – Judicial Activities,
Prosecutorial Activities,
Human Rights and Law Enforcement
(5.1.2. Public Law
(State Law) Sciences)

Abstract

Problem statement: strategic development of the system of the Ministry of Internal Affairs of Russia requires the improvement of resource provision in the law enforcement sphere, which should contribute to an effective state policy in the field of law enforcement, public security and combating crime in the Russian Federation.

The purpose of the study: to identify the main strategic resources and propose a resource model for strategic development of the system of the Ministry of Internal Affairs of Russia.

Research methods: system analysis, structural and functional analysis, sociological survey.

Методы исследования: системный анализ, структурно-функциональный анализ, социологический опрос.

Результаты и ключевые выводы: в результате исследования автором предложена ресурсная модель стратегического развития системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, определены ее элементы и содержание. Основными (стратегическими) ресурсами в данной модели выступают административные, информационные и кадровые ресурсы, а финансовые ресурсы используются как базовые источники, необходимые для поддержания, воспроизводства и развития стратегических ресурсов.

Автором научно переработаны вопросы о необходимости наращивания административного, информационного и кадрового потенциалов в модели стратегического развития, глубоко и всесторонне рассмотрены формы их реализации, что может использоваться при разработке концепции развития системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, стратегии обеспечения правопорядка, общественной безопасности и противодействия преступности и других документов стратегического планирования в правоохранительной сфере.

Ключевые слова: стратегические ресурсы; ресурсная модель; административные ресурсы; информационные ресурсы; кадровые ресурсы.

Results and key conclusions: as a result of the research, the author proposed a resource model for strategic development of the system of the Ministry of Internal Affairs of Russia, its elements and content were determined. The main (strategic) resources in this model are administrative, information and human resources, and financial resources are used as basic sources necessary for the maintenance, reproduction and development of strategic resources.

The author scientifically reworked the issues of the need to increase administrative, information and human resources in strategic development model, deeply and comprehensively considered the forms of their implementation, which can be used in development of the concept of development of the Ministry of Internal Affairs of Russia, the strategy of law enforcement, public security and crime prevention and other strategic planning documents in the law enforcement sphere.

Keywords: strategic resources; resource model; administrative resources; information resources; human resources.

Введение. Познать истинный смысл многих явлений и процессов, раскрыть их содержание можно лишь на основе понимания причин их возникновения и закономерностей дальнейшего преобразования как необходимых феноменов социального развития, что в полной мере относится к сущности стратегического управления. В научный оборот термин «стратегическое управление» был введен в 1972 г. в статье Д. Шендела и К. Хаттена «Политика бизнеса как стратегический менеджмент» и рассматривался ими как «процесс определения и установления связей организации с ее окружением, состоящий в реализации выбранных целей и в попытках достичь желаемого состояния взаимоотношений с окружением посредством распределения ресурсов, позволяющего эффективно и результативно действовать организации и ее подразделениям» [16, с. 13].

Далее ресурсный подход стал одним из основных в развитии теории и методологии стратегического управления. «Под ресурсами государственного управления понимают реальные и потенциальные средства, резервы, ценности и блага, а также возможности материального, интеллектуального, организационного и духовно-нрав-

ственного характера, которыми располагает государство и может воспользоваться ими как в настоящее время, так и в будущем» [14, с. 63]. Если объективные условия и субъективный фактор определяют характер государственного управления, то ресурсы – ведущий фактор эффективного государственного управления. Основным критерием социальной эффективности использования ресурсов является качество удовлетворения насущных потребностей общества и его граждан.

В рамках развития ресурсного подхода претерпели существенные изменения и сами стратегии, которые из реактивных, требующих постоянного наращивания ресурсов превратились в проактивные, направленные на качественное изменение ресурсного потенциала за счет наиболее стратегичных ресурсов (человеческий капитал, новые информационные технологии, инновации и т. д.). Современная ресурсная теория основана на понятии уникальных ресурсов, включая человеческие, информационные, технологические, позволяющих создать конкурентные преимущества по отношению к другим субъектам глобального позиционирования государственной политики и управления.

Приоритет тех или иных ресурсов, признание их стратегическими во-многом определяется той областью государственной деятельности, которая позиционируется как объект стратегического воздействия, одной из которых является сфера обеспечения правопорядка, общественной безопасности и противодействия преступности. Ее специфика и обуславливает выбор стратегических ресурсов, формы и методы укрепления стратегического потенциала, методологические подходы к управлению ресурсным обеспечением в интересах стратегии развития системы Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России) как основного субъекта управления в правоохранительной сфере.

1. Обоснование ресурсной модели стратегического развития системы МВД России. Ресурсный подход является основополагающим при исследовании сущности и содержания современного стратегического управления в Российской Федерации, которое невозможно представить без учета стратегических интересов развития государства и внешней среды, складывающейся из множества взаимосвязанных факторов, обуславливающих систему управления стратегическими процессами в масштабах страны, стратегическое взаимодействие государств с различными целями, что предполагает как конкуренцию, так и взаимовыгодное сотрудничество в сфере создания, использования и реализации самых разных ресурсов.

При таком подходе стратегическое управление – это процесс принятия и реализации управленческих решений масштабного, разноуровневого, системного характера, в основу которого положена государственная стратегия, основанная на оценке и перспективах использования ресурсного потенциала в условиях различных факторов внешней среды, представляющих как реальные угрозы, так и благоприятные возможности для развития ресурсного потенциала. Иными словами, сущность стратегического управления состоит в ответе на вопрос о том, как использовать возможности (ресурсы) для достижения стратегических целей в условиях меняющейся внешней среды.

Стратегическое государственное управление осуществляется на политическом уровне, позволяющем задействовать все имеющиеся государственные резервы, распределять, восполнять и приумножать ресурсы для достижения общенациональных стратегических целей. При этом ключевыми в стратегическом управлении становятся вопросы о факторах и проблемах, обуславливающих его применение и содержание (формы и методы), о его ресурсном обеспечении и управлении им, определении стратегических ресурсов, выделении их из общей системы обеспечения государственного управления, развития

и взаимосвязи стратегических ресурсов как элементов системы ресурсного обеспечения.

В системе МВД России под стратегическим управлением понимается «деятельность соответствующих руководителей и органов управления по определению и реализации перспективных, крупномасштабных целей развития органов внутренних дел в соответствии с правоохранительной политикой государства и прогнозируемой оперативной обстановкой в правоохранительной сфере, обеспечивающая успешное решение задач правоохраны» [10, с. 6]. Причем в правоохранительной сфере стратегическое управление, безусловно, имеет свою ярко выраженную специфику, что обуславливает и специфичность стратегических ресурсов и ресурсного обеспечения.

Концептуальная модель исследования ресурсного обеспечения стратегического управления в Российской Федерации базируется на системном подходе, составляющем методологическую основу теории современного государственного управления. Основным методом исследования является системный анализ, позволяющий обосновывать предложения по ресурсному обеспечению государственного стратегического управления как специфического вида социального управления на основе построения концептуальной модели, отображающей факторы стратегического управления в государственной сфере с позиции его ресурсного обеспечения, а также взаимосвязи основных видов стратегических ресурсов как элементов системы ресурсного обеспечения.

Система ресурсного обеспечения рассматривается как подсистема государственного стратегического управления, что позволяет определить ее место и роль в формировании и реализации государственных стратегий, построить систему управления ресурсным обеспечением с целью повышения эффективности стратегического управления в правоохранительной сфере. В процессе анализа системы ресурсного обеспечения (ресурсной модели) рассматривались: факторы (условия) стратегического управления, его основные формы и методы; стратегические ресурсы и их функции в стратегическом управлении; ресурсное обеспечение в технологии стратегического управления; формы обеспечения ресурсами процесса стратегического управления; система управления ресурсным обеспечением, взаимосвязь ресурсов [5].

Исходя из специфики деятельности органов внутренних дел и с учетом анализа государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»¹ в системе МВД России имеется

¹ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противо-

необходимость выделения и развития в качестве приоритетных стратегических административных, информационных и кадровых ресурсов.

Указанные стратегические ресурсы включены как в перечни основных мероприятий государственной программы, так и в направления их реализации и ожидаемые результаты. Вместе с тем ресурсные мероприятия не структурированы, сформулированы в комплексе с другими мерами и не представлены в виде самостоятельных направлений. В частности, в административное обеспечение включены организационные, информационные, правовые, кадровые, финансовые и другие ресурсы, в качестве самостоятельного определен образовательный ресурс, а специфические информационные и технологические ресурсы отнесены к тыловому обеспечению.

Ресурсное обеспечение всех программных мероприятий, включая административное, информационное и кадровое, осуществляется за счет федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, бюджетов субъектов Российской Федерации, территориальных государственных внебюджетных фондов, местных бюджетов, а также компаний с государственным участием и иных внебюджетных источников. Кроме того, за счет этих же источников предусмотрено тыловое, медицинское и жилищное обеспечение участников программы, то есть единственным базовым ресурсом данной программы являются финансы. Как показывает анализ, нередко программные мероприятия носят формальный характер и формулируются для увеличения финансирования органов внутренних дел и других правоохранительных структур, а мониторинг их выполнения организуется путем подготовки и рассмотрения отдельных отчетных документов без оценки их влияния на достижение целевых показателей.

Таким образом, стратегическое программно-целевое управление в правоохранительной сфере основывается на традиционных методах финансового, материально-технического, медицинского, жилищного и иного ресурсного обеспечения, а современные факторы и проблемы стратегического управления связаны главным образом с недооценкой правовых, управленческих, организационных, информационных, кадровых и иных стратегических ресурсов так называемого второго порядка, которые в отличие от базовых (финансовых) ресурсов требуют новых подходов к стратегическим ресурсам, ресурсному обеспечению и управлению им.

В качестве такого подхода предлагается концепция совершенствования системы ресурс-

ного обеспечения стратегического управления в правоохранительной сфере Российской Федерации. В основе концепции положена модель управления развитием ресурсного потенциала (ресурсная модель) органов внутренних дел, содержание которой состоит в следующем:

1) обоснование стратегических ресурсов в правоохранительной сфере (стратегических правоохранительных ресурсов) и выделение их в качестве приоритетных направлений развития системы МВД России;

2) поддержание, воспроизводство и развитие (совершенствование, оптимизация) стратегических правоохранительных ресурсов как основных факторов обеспечения правопорядка, общественной безопасности и противодействия преступности путем перехода на проектные методы стратегического управления в правоохранительной сфере;

3) внедрение методов стратегического аудита и аудита эффективности использования ресурсов в интересах стратегического развития системы МВД России.

При этом ресурсы рассматриваются как основные факторы стратегического управления, его ресурсное обеспечение рассматривается как подсистема стратегического управления, технология ресурсного обеспечения как процесс стратегического планирования и управления, управление ресурсным обеспечением как функция стратегического управления, а формы обеспечения ресурсами как важнейшая часть механизма реализации стратегических проектов. Основными (стратегическими) ресурсами выступают административные, информационные и кадровые ресурсы, а финансовые ресурсы используются как базовые источники, необходимые для поддержания, воспроизводства и развития стратегических ресурсов.

Совокупность ресурсов, вовлекаемых в различные процессы и определяемых соответствующими технологиями для достижения стратегических целей охватывается понятием ресурсного обеспечения как подсистемы стратегического государственного управления. На государственном уровне в каждой сфере деятельности выстраивается своя система ресурсного обеспечения, способов управления им, представляющая собой уникальный набор ресурсов под цели стратегического развития, виды деятельности. Анализ различных источников [2, с. 185–222; 7, с. 20–34; 16, с. 70–95] показывает, что сущность и функции (содержание) ресурсов и ресурсного обеспечения во многом определяются сферой, уровнем и масштабом стратегического управления.

Рассматривая с этих точек зрения ресурсы и ресурсное обеспечение в правоохранительной сфере или в области деятельности орга-

действие преступности» [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 345 (ред. от 03.02.2021). URL:<http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.02.2022).

нов внутренних дел, следует учитывать особенности стратегического управления, связанные: во-первых, с его нацеленностью на изменение и преобразование правоохранительной среды как общего социального пространства для правоохранительной системы и для системно-структурного образования, каким является преступность, то есть правоохранительные органы не только учитывают факторы внешней среды, а активно воздействуют на них, видоизменяя или преобразовывая их в соответствии с целями и задачами; во-вторых, с направленностью на развитие системы правоохранительных органов, в частности МВД России, необходимое для выполнения масштабных и сложных задач по обеспечению правопорядка, общественной безопасности и противодействию преступности.

В интересах стратегического развития системы МВД России «осуществляется корректировка подходов и смещение акцентов в распределении и использовании ресурсов с решения текущих задач в правоохранительной сфере к политике, направленной на интенсификацию структурных изменений» [2, с. 188]. Следует предположить, что именно структурные изменения качественных характеристик ресурсного обеспечения органов внутренних дел позволят коренным образом изменить ситуацию в правоохранительной сфере.

В этом смысле с точки зрения ресурсной теории стратегические ресурсы в процессе стратегического управления могут приобретать другие свойства и переходить в качественно другое состояние: ресурсы более высокого уровня, то есть в более технологичные (административные, информационные, кадровые). Например, в результате финансирования мероприятий (использования финансовых ресурсов) возможно привлечь в сферу деятельности органов внутренних дел лучших сотрудников, обеспечить их профессиональную подготовку на уровне высших стандартов, то есть укрепить кадровые ресурсы (кадровый потенциал) органов внутренних дел, за счет приобретения и внедрения новых информационных технологий развить информационные ресурсы, а за счет совершенствования законодательной базы в части наделения сотрудников органов внутренних дел дополнительными полномочиями и ответственностью усилить их административные возможности по обеспечению правопорядка, общественной безопасности и противодействию преступности (административный ресурс).

Такое понимание стратегических ресурсов и ресурсного обеспечения, их сущности и содержания в стратегическом управлении потребует новых подходов к системе управления ресурсным обеспечением. Центральными целями такого управления является наращивание и оп-

тимизация стратегических ресурсов (административных, информационных, кадровых).

2. Административные, информационные, кадровые ресурсы и формы укрепления их потенциала в интересах стратегического развития системы МВД России. Понятие административных ресурсов имеет разные значения в зависимости от сферы научных исследований. В современной политологии под административным ресурсом принято понимать вмешательство действующих чиновников и их аппарата в ход предвыборной борьбы, преследуя цель избрания на должность лица, удобного или выгодного для власти, а в социологии он представляется как управленческий метод воздействия на те или иные подсистемы общества с целью решения каких-либо проблем и достижения интересов определенных социальных групп [8, с. 55]. Кроме того, имеются различные взгляды на административные ресурсы с правовой, управленческой и иных точек зрения.

Применительно к стратегическому управлению административный ресурс:

1) означает характер деятельности и характеристику должностного лица и включает такие компоненты руководителя, как стратегическое мышление, политическую ответственность за развитие страны (территории, региона, отрасли, муниципалитета), организаторские способности высшего звена управления (топ-менеджмент), которые являются неотъемлемым функционалом руководителя стратегического уровня;

2) должен быть облечен в правовую форму деятельности должностного лица, включая морально-нравственную позицию в отношении принятия важных стратегических решений, затрагивающих интересы значительного числа граждан, интересы гражданского общества;

3) определяет высокие полномочия должностного лица и должен предусматривать соответствующую ответственность, общественный контроль за публичной деятельностью на уровне морально-нравственных ценностей и установок, культивируемых в гражданском обществе, демократические принципы, составляющие основу государственной власти.

Рассматривая административный ресурс органов внутренних дел, следует обратить внимание на специфику управления, требующего принятия неотложных решений, в частности чрезвычайного характера, а также имеющих общественную значимость, например, в условиях массовых беспорядков, террористической угрозы, экологических катастроф, пандемии и т. д. Использование административного ресурса в этих целях проявляется в четком и незамедлительном принятии решений на уровне МВД России и его территориальных органов.

Социологическое исследование в форме устного опроса (нестандартизированное интервью) группы сотрудников, состоящих в федеральном кадровом резерве (проведено автором 8 июня 2021 г. в филиале «Болшево» Академии управления МВД России, участвовало 26 респондентов), показало, что административный ресурс как фактор повышения эффективности государственного управления – это система организационных, распорядительных, кадровых методов и средств, реализуемых должностными лицами и государственными органами при осуществлении государственного управления в целях решения различных текущих или стратегических задач, а его использование руководителями органов внутренних дел заключается прежде всего в четких и слаженных действиях по выполнению стратегических решений МВД России, определяемых директивами и другими внутренними документами, когда руководители сосредотачивают все необходимые ресурсы (силы и средства) для безусловного полного и своевременного выполнения поставленных задач (за данную формулировку высказались 100 % опрошенных сотрудников).

Как показали научные исследования, эффективность управленческой деятельности в органах внутренних дел находится в прямой зависимости от ее оптимального правового регулирования, которое должно предоставлять его руководителям определенный люфт для принятия творческих управленческих решений, в том числе стратегического характера, что, в сущности, и определяет искусство управления. Основными направлениями совершенствования правового регулирования управленческой деятельности в органах внутренних дел являются: 1) правовое регулирование организации информационно-аналитической работы и прогнозирования; 2) правовое регулирование организации подготовки управленческих решений, планирования и программирования; 3) правовое регулирование организации исполнения управленческих решений, координирования и взаимодействия; 4) правовое регулирование организации контроля, корригирования, подведения итогов и оценки деятельности [4, с. 57–66].

К направлениям укрепления административного потенциала стратегического государственного управления следует также отнести совершенствование законодательства о государственной службе в части правового статуса и социальной защиты государственных служащих, мотивации их на достижение высоких результатов служебной деятельности, укрепления служебной дисциплины и другие формы, направленные на создание положительного имиджа кадров государственной службы [3, с. 13–19]. Наряду с указанными компонентами специфиче-

скими для органов внутренних дел являются ресурсы принудительно-силового характера, которые в условиях демократического правового государства в принципе играют вспомогательную роль, однако они необходимы при выполнении задач по обеспечению правопорядка, общественной безопасности и противодействию преступности.

Основные формы развития административного ресурсного потенциала органов внутренних дел на данных направлениях должны определяться в ходе подготовки и проведения административной реформы системы МВД России.

Под информационными ресурсами, согласно Федеральному закону «Об информации, информационных технологиях и защите информации»², понимаются отдельные документы, массивы документов и файлы в информационных системах, организованные как библиотеки, архивы, фонды, базы данных и знаний. Информационная технология – совокупность методов, производственных процессов и программно-технических средств, объединенных в технологическую цепочку, обеспечивающую сбор, передачу, обработку, накопление, хранение, актуализацию, поиск информации и принятие решений по управлению объектом [1, с. 15].

Развитие информационных технологий находит отражение в информационном потенциале, укреплению которого способствует совершенствование системы сбора и анализа данных, информационного обеспечения государственного управления. В стратегическом управлении данные служат основой разработки перспективных управленческих решений, государственных программ, целевых проектов. Их применение позволяет выдвигать гипотезы, определять скрытые зависимости различных процессов и явлений, оценивать альтернативные варианты действий, вырабатывать оптимальные формы реализации принимаемых документов стратегического планирования.

Информационное обеспечение государственного управления представляет собой совокупность таких элементов, как единая система классификации и кодирования информации, унифицированная система документов и информационных потоков, методология формирования баз данных, то есть все то, что необходимо для укрепления информационного потенциала и повышения эффективности организационно-управленческой деятельности.

Наращивание информационного ресурсного потенциала следует относить к важнейшим

² Об информации, информационных технологиях и защите информации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (ред. от 30.12.2021). URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.02.2022).

условиям, необходимым для стратегического планирования и управления правоохранительной сферой, что объясняется все возрастающей важностью, сложностью и масштабами задач по обеспечению правопорядка и противодействию преступности, ее структурными и квалификационными изменениями.

Основные формы развития информационно-го потенциала в системе органов внутренних дел:

1) стратегическое развитие системы использования данных, искусственного интеллекта и нейронных сетей для предотвращения, выявления и раскрытия преступлений;

2) создание специализированных баз данных для руководителей уровня стратегического управления, содержащих качественные прогнозные данные о состоянии преступности, подготовленные научно-исследовательскими учреждениями системы МВД России, агрегированную информацию для целей стратегического управления, полученную на основе SWOT-анализа, PEST-анализа и других современных методов исследования факторов и угроз в правоохранительной сфере;

3) совершенствование системы электронного документооборота в части формирования, прохождения и контроля документов стратегического планирования и управления в системе МВД России;

4) применение современных сетевых технологий с использованием сети Интернет, что будет во-многом определять перспективы развития взаимодействия полиции и общества.

Эффективность организации и функционирования механизма государственного управления напрямую связана с кадровыми ресурсами.

В современный период следует выделить ряд факторов-условий, определяющих актуальность кадровых ресурсов в стратегическом управлении: неуклонное возрастание числа задач (многозадачность); усиление нестабильности внешней среды; возникновение проблем, связанных с самыми различными аспектами управленческой деятельности. Таким образом, исключительно важным стало использование гибкого управления.

Фундаментальные исследования в этой области [12; 15] определяют, что кадровое обеспечение органов государственного управления реализуется через государственную кадровую политику, цель которой — создание целостной системы формирования и эффективного использования человеческих ресурсов, развития кадрового потенциала органов государственного управления, различных отраслей экономики и сфер деятельности.

В области стратегического планирования кадры рассматриваются как ресурсы, которые могут быть структурированными для макси-

мальной производительности. В качестве интегративной характеристики кадровых ресурсов организации выступает ее кадровый потенциал, включающий интеллектуальный, организационный и коммуникативный потенциалы.

Основные формы кадрового обеспечения государственного управления, в том числе на стратегическом уровне, определены в ст. 11 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации»³. Наиболее важными из них с учетом специфики прохождения службы в органах внутренних дел являются: создание и эффективное использование кадрового резерва на всех уровнях системы МВД России; развитие профессиональных качеств сотрудников и оценка результатов их профессиональной служебной деятельности; создание возможностей для должностного (служебного) роста; использование современных кадровых технологий; совершенствование образовательных программ и федеральных государственных образовательных стандартов. С учетом существующей проблемы с текучестью и комплектованием кадров в органах внутренних дел необходимы новые формы укрепления кадрового потенциала, связанные с повышением мотивации поступления и прохождения службы, ее престижа, сохранением преемственности, совершенствованием процессов нормирования служебной нагрузки и охраны труда, наставничества, поощрения, воспитания и т. д.

С учетом сложности и значимости выполняемых задач, возлагаемых на кадровые ресурсы органов внутренних дел, развитие их ресурсного потенциала должно осуществляться в рамках кадровой стратегии МВД России. Миссия стратегии может заключаться в формировании позитивного имиджа сотрудника органов внутренних дел, воспринимаемого обществом как гаранта обеспечения конституционных прав и свобод граждан, их надежной защищенности от противоправных посягательств. Главная стратегическая цель — создание оптимального кадрового потенциала как главного стратегического резерва развития системы МВД России.

Как показывает анализ, административные, информационные и кадровые ресурсы взаимосвязаны и взаимообусловлены. В целом эффективная оперативно-служебная деятельность органов внутренних дел возможна только при условии наличия соответствующих определенному уровню управления и складывающейся оперативной обстановке административных, информационных и кадровых ресурсов. Отсутствие хотя бы одного из этих элементов при-

³ О системе государственной службы Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 02.07.2021). URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.02.2022).

водит к разбалансированности системы ресурсного обеспечения и, как следствие, к снижению эффективности в работе.

Важной характеристикой ресурсного обеспечения стратегического управления системой органов внутренних дел является мобильность использования сил и средств. В определенной степени можно вести речь о взаимозаменяемости данных стратегических ресурсов, которая состоит в способности заменить один стратегический ресурс на другой.

Особенно наглядно взаимосвязь административных, информационных и кадровых ресурсов проявляется при инспектировании и подведении итогов служебной деятельности органов внутренних дел.

Совершенствование административного ресурсного потенциала путем развития государственных правовых и социальных гарантий должно стимулировать кадровый потенциал, повышать эффективность профессиональной служебной деятельности. Укрепление кадрового потенциала в части повышения качества кадровой работы связано с развитием информационных ресурсов путем ускоренного внедрения информационно-коммуникационных технологий, что, в свою очередь, обеспечивается необходимостью внедрения новых форм профессионального развития государственных служащих, то есть развития кадрового потенциала.

Развитие административного, информационного и кадрового потенциалов должно найти отражение в документах стратегического планирования, в связи с чем в их структуре должны найти отражение разделы по развитию соответствующих стратегических ресурсов.

3. Методологические подходы к управлению ресурсным обеспечением в интересах стратегического развития системы МВД России. Рассматривая ресурсное обеспечение как подсистему стратегического государственного управления, управление ресурсным обеспечением можно определить как функцию (деятельность) органов власти по эффективному и рациональному достижению целей государства посредством планирования, распределения и контроля государственных ресурсов.

Согласно Федеральному закону «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁴ принцип ресурсной обеспеченности означает, что при разработке и утверждении документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках планирования и программирования, должны быть определены источники финансового и иного ресурсного обеспечения

мероприятий, предусмотренных этими документами, в пределах ограничений, определяемых документами стратегического планирования, разрабатываемыми в рамках прогнозирования.

Систему управления ресурсным обеспечением с практической точки зрения следует рассматривать в рамках двух реализуемых на практике системных методов (подходов) к стратегическому государственному управлению: 1) программно-целевой метод; 2) проектно-целевой подход.

Программно-целевой метод – метод увязки целей плана социально-экономического развития с комплексом экономических, социальных, научно-технических и производственных мероприятий и народнохозяйственными ресурсами, обеспечивающими их выполнение [6, с. 43]. Основными особенностями и достоинствами этого метода с точки зрения управления ресурсным обеспечением являются: системный подход к формированию комплекса взаимосогласованных по ресурсам и срокам мероприятий для достижения поставленных целей в правоохранительной сфере; более открытый и гласный по сравнению с другими методами государственного финансирования порядок формирования программ и хода их реализации; высокая степень прозрачности государственных заказов и закупок в рамках программных мероприятий, обеспечение контроля за эффективностью расходования средств государственного бюджета на правоохранные нужды [2, с. 188–189].

«Проектно-целевой подход в общем понимании – это единая методология распределения ресурсов для достижения поставленной цели (решение проблем), при этом достижение цели имеет измеримые показатели (индикаторы), которые обладают объективной способностью позитивного влияния на управляемый объект. Данный подход основан на концепции управления по результатам, такой механизм управления позволяет оперативно реагировать и пересматривать ранее поставленные цели при изменении внешнего окружения» [9, с. 58–64].

Проектное управление или управление проектами, как его принято трактовать в международном формате понятий, определений, стандартов, методов и инструментов, зарекомендовало себя как ключевой инструмент реализации стратегических инициатив. Его основные преимущества – возможность четкого планирования ресурсов и результатов, а также технологическая увязка различных участников стратегического планирования, включая государственные корпорации, частный бизнес и экспертные площадки. Внедрение проектного управления способствовало бы многостороннему развитию российской системы стратегического планирования [13, с. 45].

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации «Об органи-

⁴ О стратегическом планировании в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020). URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.02.2022).

зации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»⁵ проектная деятельность связана с инициированием, подготовкой, реализацией и завершением проектов, а проект определяется как комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на получение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений. В целях осуществления проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации и федеральных органах исполнительной власти формируются органы управления проектной деятельностью, утверждена функциональная структура проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации.

Проектно-целевой подход направлен на совершенствование методов бюджетирования, переход не только от планирования ресурсов к планированию результатов, но и на достижение конкретных целей путем управления результатами с помощью особого механизма распределения ресурсов, что является одним из необходимых условий оптимизации ресурсного обеспечения стратегического управления в правоохранительной сфере. Такая необходимость связана с оптимизацией ресурсов и ресурсного обеспечения в целях совершенствования системы МВД России, направленного на укрепление ее ресурсного потенциала, в первую очередь административного, информационного и кадрового.

Данная стратегическая задача (цель) должна достигаться с учетом глобальных изменений в правоохранительной сфере, требующих адекватного реагирования органов внутренних дел. В этой связи проектное управление в правоохранительной сфере можно рассматривать как набор (совокупность) различных проектов, связанных единой государственной программой. Иначе говоря, проектное управление может стать основой для реализации государственных программ.

По экспертной оценке, «формирование масштабных, комплексных проектов позволит распространить проектное управление на основные сферы деятельности государства и подавляющую часть бюджетных расходов, что приведет к замещению приоритетными проектами форматов государственных программ, федеральных и ведомственных целевых программ» [11, с. 161].

Сущностное отличие проектного управления состоит в том, что оно является наиболее действенно ориентированной системой (нацелено

на результат и управление результатами), включающей процесс реализации стратегии, что требует соответствующей системы стратегического контроля на основных этапах (стадиях) проектного управления.

На стадии утверждения проекта стратегический контроль (аудит) сфокусирован на выяснении того, возможно ли в дальнейшем реализовать принятую стратегию, и приведет ли ее реализация к достижению поставленных целей [7, с. 42–43]. Оценке, анализу и диагностике подлежат не стратегические цели и приоритеты как таковые, а их экономическая реализуемость, а также ожидаемые последствия. В ходе реализации проекта стратегический контроль (аудит) направлен на проверку законности, целевого и эффективного использования ресурсов с учетом установленных промежуточных критериев (результатов). На стадии завершения проекта проводится аудит эффективности, основной целью которого является комплексная оценка достигнутых результатов использования государственных ресурсов.

Главное преимущество системы стратегического контроля в проектном управлении состоит в том, что она позволяет не только контролировать целевое и эффективное использование бюджетных средств, но и достижение конкретных стратегических целей посредством совершенствования законодательной базы, административной (правоохранительной) системы, государственной службы, внедрения новых информационных и кадровых технологий и т. д.

Государственные проекты и программы имеют свои специфические особенности, которые необходимо учитывать при использовании методов традиционного управления проектами, что требует переработки некоторых определений и стандартов в соответствии с международным форматом. По международным стандартам «управление проектами – методология (искусство) организации, планирования, руководства, координации трудовых, финансовых и материально-технических ресурсов при помощи современных методов, техники и технологии управления для достижения определенных результатов по составу и объему работ, стоимости, времени и качеству» [17, с. 48–49]. В этой связи актуальными с точки зрения перспектив научного исследования ресурсной модели стратегического развития системы МВД России являются такие темы, как «управление изменениями в системе государственного управления в правоохранительной сфере», «управление качеством служебной деятельности органов внутренних дел» и др.

Результаты изучения положительного опыта стратегического управления в зарубежных странах свидетельствуют о его активном внедрении в правоохранительную сферу. Например,

⁵ Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288 (ред. от 02.07.2021). URL:<http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.02.2022).

в МВД Республики Казахстан создан проектный офис, утверждена его организационная структура по принципу матричной структуры управления, при которой члены проектного подразделения подчиняются как руководителю проекта (проектного подразделения), так и руководителю функциональных подразделений, где они работают на постоянной основе. Для всех органов государственной власти Республики Казахстан утвержден Типовой регламент проектного управления государственных органов⁶.

Таким образом, с позиции ресурсной теории именно проектный подход является приоритетным по отношению к программно-целевому методу и может реализовываться в стратегическом управлении в правоохранительной сфере, в частности в целях стратегического развития системы МВД России.

Заключение. Сущность ресурсов и ресурсного обеспечения в стратегическом управлении заключается в определении стратегических ресурсов с учетом их возможностей для достижения стратегических целей, а содержание ресурсного обеспечения – в их особых формах, обеспечивающих наиболее эффективное достижение этих целей.

Ресурсное обеспечение органов внутренних дел представляет собой обоснованное целевое распределение финансовых средств на развитие системы МВД России для решения стратегических задач обеспечения правопорядка, общественной безопасности и противодействия преступности. В целях развития системы МВД России особое значение приобретает наращивание ее стратегического ресурсного потенциала, основу которого составляют административные, информационные и кадровые ресурсы (потенциалы).

В целях развития административного, информационного и кадрового потенциалов органов внутренних дел целесообразно предусматривать разделы по развитию соответствующих ресурсов в структуре документов стратегическо-

го планирования, учитывая, что исходя из действующего законодательного и нормативно-правового регулирования на уровне МВД России в рамках стратегического планирования могут разрабатываться:

– стратегии, основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения общественной безопасности Российской Федерации;

– отраслевые документы стратегического планирования (концепции развития органов внутренних дел, директивы МВД России и др.);

– государственные программы Российской Федерации охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности;

– планы деятельности МВД России по охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности и противодействию преступности;

– ведомственные проекты, обеспечивающие достижение целей и показателей деятельности МВД России.

Из ныне действующих документов стратегического планирования в области деятельности органов внутренних дел необходимо провести правовую ревизию государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», определив развитие административного, информационного и кадрового потенциалов в качестве отдельных направлений ее ресурсного обеспечения.

Система управления ресурсным обеспечением стратегического управления в правоохранительной сфере Российской Федерации требует дальнейшего совершенствования с учетом теории и практики развития управленческих технологий (управление изменениями, качеством, рисками и т. д.) путем перехода на проектные методы управления и внедрения методов стратегического аудита и аудита эффективности использования ресурсов в интересах стратегического развития системы МВД России, которая должна базироваться на общегосударственной политике, включающей системные преобразования в сфере правоохранительной деятельности.

⁶ Об утверждении Типового регламента проектного управления государственных органов: приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 8 июня 2021 г. № 57.

Список литературы:

1. *Абросимова М. А.* Информационные технологии в государственном и муниципальном управлении: учебное пособие. Москва, 2011.
2. *Андреев Н. А., Коробов В. Б.* Стратегическое управление в правоохранительной сфере: учебное пособие. Москва, 2012.
3. *Аникин В. Н.* Категории и критерии дифференциации в правовом регулировании статуса и социальной защиты государственных

References:

1. *Abrosimova M. A.* Informacionnyye tekhnologii v gosudarstvennom i municipal'nom upravlenii: uchebnoye posobiye. Moskva, 2011.
2. *Andreyev N. A., Korobov V. B.* Strategicheskoye upravleniye v pravoohranitel'noj sfere: uchebnoye posobiye. Moskva, 2012.
3. *Anikin V. N.* Kategorii i kriterii differenciacii v pravovom regulirovanii statusa i social'noj zash-

- гражданских служащих // Государственная служба. 2021. № 3.
4. *Аникин В. Н.* Направления совершенствования правового регулирования управленческой деятельности в органах внутренних дел // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 2 (58).
 5. *Аникин В. Н.* О результатах научного исследования ресурсного обеспечения стратегического управления в интересах развития системы МВД России // Стратегическое развитие системы МВД России: состояние, тенденции и перспективы: сборник научных статей международной научно-практической конференции. Москва, 2021.
 6. *Берман С. С., Воробьев А. А.* Стратегическое государственное управление: учебное пособие. Казань, 2018.
 7. *Виханский О. С.* Стратегическое управление: учебник. Москва, 2002.
 8. *Дейнега О. В.* Административный ресурс в системе государственного управления: сущность, природа и роль // Социум и власть. 2008. № 4 (120).
 9. *Джонстон Р.* Анализ технологий, ориентированный на будущее: проблема Кассандры // Форсайт. 2011. № 2.
 10. *Иванов Н. Н., Карпухин Ю. Г.* Стратегическое управление и инновации в правоохранительной деятельности органов внутренних дел. Москва, 1993.
 11. *Калинин А. М.* Вопросы и перспективы развития проектной деятельности в российских органах власти // Вопросы государственного управления. 2017. № 2.
 12. *Кибанов А. Я.* Кадровая политика и стратегия управления персоналом. Москва, 2012.
 13. Организация государственного стратегического управления: международный опыт. Москва, 2019.
 14. *Охотский Е. В.* Государственное управление в современной России: учебно-методический комплекс. Москва, 2008.
 15. Современные кадровые технологии в органах власти: монография / под. общ. ред. С. Е. Прокофьева, А. М. Беляева, С. Г. Еремина. Москва, 2015.
 16. Стратегический менеджмент / под ред. А. Н. Петрова. Санкт-Петербург, 2006.
 17. Управление проектами: фундаментальный курс: учебник / под ред. В. М. Анишина, О. Н. Ильиной. Москва, 2013.
4. *Anikin V. N.* Directions for improving the legal regulation of management activities in the Internal Affairs Bodies // Proceedings of the Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2021. № 2 (58).
 5. *Anikin V. N.* O rezul'tatah nauchnogo issledovaniya resursnogo obespecheniya strategicheskogo upravleniya v interesah razvitiya sistemy MVD Rossii // Strategicheskoye razvitiye sistemy MVD Rossii: sostoyaniye, tendencii i perspektivy: sbornik nauchnyh statej mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii. Moskva, 2021.
 6. *Berman S. S., Vorob'yev A. A.* Strategicheskoye gosudarstvennoye upravleniye: uchebnoye posobiye. Kazan', 2018.
 7. *Vihanskij O. S.* Strategicheskoye upravleniye: uchebnik. Moskva, 2002.
 8. *Dejnega O. V.* Administrativnyj resurs v sisteme gosudarstvennogo upravleniya: sushchnost', priroda i rol' // Socium i vlast'. 2008. № 4 (120).
 9. *Dzhonston R.* Analiz tekhnologij, oriyentirovannyj na budushcheye: problema Kassandry // Forsajt. 2011. № 2.
 10. *Ivanov N. N., Karpuhin Yu. G.* Strategicheskoye upravleniye i innovacii v pravooxranitel'noj deyatel'nosti organov vnutrennih del. Moskva, 1993.
 11. *Kalinin A. M.* Voprosy i perspektivy razvitiya proyektnoj deyatel'nosti v rossijskih organah vlasti // Voprosy gosudarstvennogo upravleniya. 2017. № 2.
 12. *Kibanov A. Ya.* Kadrovaya politika i strategiya upravleniya personalom. Moskva, 2012.
 13. Organizaciya gosudarstvennogo strategicheskogo upravleniya: mezhdunarodnyj opyt. Moskva, 2019.
 14. *Ohotskij Ye. V.* Gosudarstvennoye upravleniye v sovremennoj Rossii: uchebno-metodicheskij kompleks. Moskva, 2008.
 15. Sovremennyye kadrovyye tekhnologii v organah vlasti: monografiya / pod. obshch. red. S. Ye. Prokof'yeva, A. M. Belyayeva, S. G. Yemina. Moskva, 2015.
 16. Strategicheskij menedzhment / pod red. A. N. Petrova. Sankt-Peterburg, 2006.
 17. Upravleniye proyektami: fundamental'nyj kurs: uchebnik / pod red. V. M. Anishina, O. N. Il'inoj. Moskva, 2013.

Для цитирования:

Аникин Виктор Николаевич. Ресурсная модель стратегического развития системы МВД России // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 2 (62). С. 110–120.

For citation:

Anikin Victor Nicolayevich. Resource Model of Strategic Development of the System of the Ministry of Internal Affairs of Russia // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2022. № 2 (62). P. 110–120.

Баторов Батор Октябрьевич,
кандидат технических наук,
старший преподаватель
кафедры информационных технологий,
Академия управления МВД России,
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8
E-mail: 03bator@rambler.ru

Bator Oktyabryevich Batorov,
Candidate of Technology,
Senior Lecturer at the Information Technology Department,
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia,
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: 03bator@rambler.ru

Научная специальность:
12.00.11 – судебная деятельность,
прокурорская деятельность, правозащитная
и правоохранительная деятельность
(5.1.2. Публично-правовые (государственно-
правовые) науки)

Scientific speciality:
12.00.11 – Judicial Activities,
Prosecutorial Activities,
Human Rights and Law Enforcement
(5.1.2. Public Law (State Law) Sciences)

УДК 004.056

DOI 10.24412/2072-9391-2022-262-121-127

Дата поступления: 10 марта 2022 г.

Дата принятия статьи в печать: 15 июня 2022 г.

Некоторые проблемы нормативно-правового регулирования защиты информации в органах внутренних дел Российской Федерации и пути их разрешения

Some Problems of Regulatory and Legal Regulation of Information Protection in the Internal Affairs Bodies of the Russian Federation and Ways to Resolve Them

Аннотация

В статье рассмотрены некоторые аспекты нормативно-правового регулирования системы защиты информации органов внутренних дел Российской Федерации. Обозначены проблемные вопросы нормативного и правового регулирования информационной безопасности в деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации. Проведен подробный анализ соответствия действующей системы нормативно-правового регулирования органов внутренних дел требованиям государственных регуляторов в сфере информационной безопасности. Сформулированы предложения, направленные на повышение уровня достаточности нормативно-правовой базы, используемой органами внутренних дел в сфере информационной безопасности.

Постановка проблемы: проведенный анализ соответствия действующей системы нормативно-правового регулирования органов внутренних дел требованиям государственных регуляторов

Abstract

The article discusses some aspects of the regulatory and legal regulation of the information protection system of the internal affairs bodies of the Russian Federation. The problematic issues of regulatory and legal regulation of information security in the activities of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation are outlined. A detailed analysis of the compliance of the current system of regulatory and legal regulation of internal affairs bodies with the requirements of state regulators in the field of information security has been carried out. The proposals aimed at increasing the level of sufficiency of the regulatory framework used by the internal affairs bodies in the field of information security are formulated.

Problem statement: the analysis of the compliance of the current system of regulatory regulation of internal affairs bodies with the requirements of state regulators in the field of information security shows that in a number of departmental regula-

в сфере информационной безопасности показывает, что в ряде ведомственных нормативных актов Министерства внутренних дел Российской Федерации имеет место отсылка к нормативным актам, которые утратили свою силу. Концепция обеспечения информационной безопасности органов внутренних дел Российской Федерации до 2020 г., которой были определены основные направления развития системы информационной безопасности с ожидаемым результатом выполнения до 2020 г., до настоящего времени не отменена, часть мероприятий, предусмотренная Концепцией, не завершена, акт утратил свою актуальность и требует значительной переработки. Ведомственная программа цифровой трансформации не содержит мероприятий по оценке соответствия действующей системы нормативно-правового регулирования органов внутренних дел требованиям государственных регуляторов в сфере информационной безопасности. Следовательно, необходимо предусмотреть аудит соответствия нормативно-правового регулирования информационной безопасности в органах внутренних дел Российской Федерации.

Цель исследования: совершенствование ведомственных правовых основ обеспечения информационной безопасности в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Методы исследования: общенаучные методы (системный, диалектический, анализа, синтеза) и частнонаучные (сравнительно-правовой и формально-логический).

Результаты и ключевые выводы: проведенный анализ нормативно-правового регулирования ведомственной системы защиты информации показывает, что по ряду вопросов нормативно-правовая база системы обеспечения информационной безопасности в органах внутренних дел Российской Федерации нуждается в совершенствовании.

Во-первых, ранее принятая ведомственная Программа цифровой трансформации МВД России на 2021–2023 гг. (распоряжение МВД России от 29 декабря 2020 г. № 1/15065 (утратило силу)) и действующая Программа цифровой трансформации МВД России на 2022–2024 гг., утвержденная распоряжением МВД России от 11 января 2022 г. № 1/37, не содержат мероприятий по оценке соответствия действующей системы нормативно-правового регулирования органов внутренних дел требованиям государственных регуляторов в сфере информационной безопасности. При этом Программа ориентирована на совершенствование информационно-технологической составляющей информационной безопасности органов внутренних дел. Предлагается дополнить указанную Программу разделом 4 «Мониторинг соответствия нормативных правовых актов МВД России требованиям феде-

tions of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation there is a reference to regulations that have lost their force. The concept of ensuring information security of the internal affairs bodies of the Russian Federation until 2020, which defined the main directions for the development of the information security system with the expected result of implementation until 2020, has not yet been canceled, part of the measures provided for in the Concept has not been completed, the act has lost its relevance and requires significant processing. The departmental digital transformation program does not contain measures to assess the compliance of the current system of regulatory regulation of internal affairs bodies with the requirements of state regulators in the field of information security. Therefore, it is necessary to provide for an audit of compliance with the regulatory and legal regulation of information security in the internal affairs bodies of the Russian Federation.

The purpose of the study is to improve the departmental legal framework for ensuring information security in the system of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation.

Research methods: general scientific methods (systematic, dialectical, analysis, synthesis) and private scientific (comparative legal and formal logical).

Results and key conclusions: the analysis of the regulatory and legal regulation of the departmental information protection system shows that the regulatory and legal framework of the information security system in the internal affairs bodies of the Russian Federation needs to be improved on a number of issues.

Firstly, the previously adopted departmental Program of digital transformation of the Ministry of Internal Affairs of Russia for 2021–2023. (Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia № 1/15065 dated December 29, 2020 (expired)) and the current Program of Digital Transformation of the Ministry of Internal Affairs of Russia for 2022–2024, approved by the order of the Ministry of Internal Affairs of Russia dated January 11, 2022 № 1/37, does not contain measures to assess the compliance of the current system of legal regulation of internal affairs bodies with the requirements of state regulators in the field of information security. At the same time, the Program is focused on improving the information technology component of the information security of internal affairs bodies. It is proposed to supplement this Program with section 4 "Monitoring compliance of regulatory legal acts of the Ministry of Internal Affairs of Russia with the requirements of federal legislation".

The Administrative Act of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation proposes to approve the organization of annual legal monitoring and audit. The purpose of such an event is to bring

рального законодательства».

Распорядительным актом Министерства внутренних дел Российской Федерации предлагается утвердить организацию ежегодного проведения правового мониторинга и аудита. Цель такого мероприятия заключается в приведении ведомственных нормативных актов в полное соответствие с действующим законодательством, а также его поддержание в актуальном состоянии.

Во-вторых, утвержденный распоряжением МВД России от 10 апреля 2020 г. № 1/4005 План информатизации МВД России на 2020 г. и плановый период 2021–2022 гг., предусматривающий также мероприятия по информационной безопасности, разработан в соответствии с п. 25 Правил подготовки планов информатизации государственных органов и отчетов об их выполнении, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 мая 2010 г. № 365 «О координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов».

Однако данное Постановление Правительства Российской Федерации утратило силу в связи с изданием Постановления Правительства Российской Федерации от 10 октября 2020 г. № 1646. В данной связи предлагается внести в распоряжение МВД России от 10 апреля 2020 г. № 1/4005 отсылочную норму о том, что Постановление Правительства Российской Федерации от 24 мая 2010 г. № 365 утратило силу в связи с изданием Постановления Правительства Российской Федерации от 10 октября 2020 г. № 1646.

В-третьих, необходимо отметить, что в существующих федеральных и ведомственных программах отсутствуют мероприятия по совершенствованию нормативно-правового регулирования сферы информационной безопасности.

В-четвертых, действующая Концепция информационной безопасности в органах внутренних дел, утвержденная приказом МВД России от 14 марта 2012 г. № 169, требует переработки в качестве направляющего вектора развития системы информационной безопасности в современных условиях.

Таким образом, предложенные мероприятия позволят повысить уровень достаточности нормативно-правовой базы, используемой органами внутренних дел в сфере информационной безопасности.

Ключевые слова: ведомственная система защиты информации; информационная безопасность; нормативные правовые аспекты защиты информации; защита персональных данных; информационно-телекоммуникационные сети.

departmental regulations in full compliance with the current legislation, as well as to keep it up to date.

Secondly, the Plan of Informatization of the Ministry of Internal Affairs of Russia for 2020 and the planning period 2021–2022, approved by the Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia dated April 10, 2020 № 1/4005, which also provides for information security measures, was developed in accordance with paragraph 25 of the Rules for preparing informatization plans of state Bodies and reports on their implementation, approved by the Decree of the Government of the Russian Federation of 24 May 2010, № 365 "On the coordination of measures for the use of information and communication technologies in the activities of state bodies".

However, this Decree of the Government of the Russian Federation has become invalid due to the publication of Decree of the Government of the Russian Federation № 1646 of October 10, 2020. In this regard, it is proposed to introduce into the order of the Ministry of Internal Affairs of Russia № 1/4005 of April 10, 2020 a reference norm stating that the Decree of the Government of the Russian Federation № 365 of May 24, 2010 has become invalid in connection with the publication of the Decree of the Government of the Russian Federation № 1646 of October 10, 2020.

Thirdly, it should be noted that in the existing federal and departmental programs there are no measures to improve the regulatory and legal regulation of the field of information security.

Fourth, the current Concept of information security in the internal affairs bodies, approved by the Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia dated March 14, 2012 № 169, requires reworking as a guiding vector for the development of the information security system in modern conditions.

Thus, the proposed measures will increase the level of sufficiency of the regulatory framework used by the internal affairs bodies in the field of information security.

Keywords: departmental information protection system; information security; regulatory legal aspects of information protection; personal data protection; information and telecommunication networks.

Деятельность органов внутренних дел Российской Федерации (далее – ОВД), а также решаемые правоохранительными органами задачи детерминируют необходимость наличия эффективной системы нормативного правового регулирования в сфере информационной безопасности. Рассмотрим, насколько соответствует действующая система нормативного правового регулирования ОВД требованиям государственных регуляторов в сфере информационной безопасности.

Одним из важнейших нормативных правовых актов, определяющих политику информационной безопасности в государстве, является Доктрина информационной безопасности. В соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (далее – ФЗ о полиции) обеспечение защиты информации является основным видом деятельности ОВД.

Следующий законодательный акт федерального значения, регламентирующий вопросы информационной безопасности, – это Уголовный кодекс Российской Федерации (далее – УК РФ). В частности, вопросы уголовной ответственности за правонарушение в области защиты информации приведены в гл. 28 УК РФ, административная ответственность за правонарушения в области защиты информации отражена в гл. 13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Основным нормативным правовым актом федерального значения, затрагивающим область информационной безопасности (далее – ИБ) в ОВД, является Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». В частности, в ст. 9 определено, что ограничение доступа к информации устанавливается федеральными законами, в случае ограничения доступа обязательным является соблюдение ее конфиденциальности. Кроме того, в ст. 14 закреплено, что государственные органы обязаны обеспечить защиту информации в информационных системах от неправомерного доступа, блокирования, модификации, уничтожения, копирования, распространения.

Отдельно необходимо выделить ФЗ о полиции. В п. 33 ч. 1 ст. 13 этого законодательного акта указано, что полиция имеет право использовать в своей деятельности в том числе различные информационные системы. В ст. 17 ФЗ о полиции законодатель предусмотрел нормы, регламентирующие вопросы информационного обеспечения. Использование правоохранительными органами различных банков данных определяется ведомственными нормативными актами МВД России.

Следующий нормативный правовой акт федерального значения, составляющий систему информационной безопасности, – это Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» (далее – ФЗ о персональных данных). В соответствии с требованиями данного Закона ОВД, являясь оператором, получившим доступ к персональным данным физических лиц, должны сохранять конфиденциальность этих данных, а также обеспечивать право субъекта персональных данных на доступ к его персональным данным. Примером исполнения норм ФЗ о персональных данных являются разработка и принятие Министерством внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России) Политики конфиденциальности в отношении обработки персональных данных пользователей мобильного приложения «МВД».

Реализацией исполнения ФЗ о персональных данных является Постановление Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2012 г. № 1119 «Об утверждении требований к защите персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных», где определены основные виды угроз безопасности и уровни защищенности персональных данных. На основании этого Постановления издан приказ МВД России от 6 июля 2012 г. № 678 (ред. от 07.12.2016) «Об утверждении Инструкции по организации защиты персональных данных, содержащихся в информационных системах органов внутренних дел Российской Федерации». Инструкцией определены порядок защиты информационных систем персональных данных, ее эксплуатации, контроль обеспечения безопасности персональных данных.

В сфере документационного оборота и обеспечения управления ОВД необходимо выделить приказ МВД России от 20 июня 2012 г. № 615 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации». Инструкция по делопроизводству содержит основные правила работы с документами, организации документооборота в ОВД, в том числе по вопросам информационной безопасности.

Вопросы регламентации технического обеспечения и правового режима применения электронной подписи, в том числе используемой при обработке информации в информационных системах ОВД, отражены в Федеральном законе от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи». С учетом того что в правоохранительных органах Российской Федерации произошел последовательный переход на электронный документооборот, реализация положений данного Закона приобретает важнейшее

значение. В Законе сформулированы функции электронной подписи: удостоверяющая, защитная и устанавливающая.

Развитие цифрового пространства, информационных и коммуникационных технологий приводит к тому, что возрастает значение деятельности ОВД в части защиты информации и информационной безопасности [1]. Это обуславливает необходимость разработки новых внутриведомственных приказов, инструкций МВД России, информационных писем, отчетов руководителей подразделений всех уровней Министерства.

Так, приказом МВД России от 14 марта 2012 г. № 169 утверждена Концепция обеспечения информационной безопасности органов внутренних дел Российской Федерации до 2020 года, в которой были определены основные направления развития системы информационной безопасности с ожидаемым результатом выполнения до 2020 г. По состоянию на 2 квартал 2022 г. данный нормативный правовой акт не отменен, часть мероприятий, предусмотренная Концепцией, не завершена, акт утратил свою актуальность и требует значительной переработки.

Кроме того, распоряжением МВД России на 2020 г. и на плановый период 2021–2022 гг. утвержден План информатизации правоохранительных органов, который предусматривает также мероприятия по информационной безопасности. Здесь необходимо обратить внимание, что указанный выше План разработан в соответствии с п. 25 Правил подготовки планов информатизации государственных органов и отчетов об их выполнении, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 мая 2010 г. № 365¹.

Однако данное Постановление Правительства Российской Федерации утратило силу в связи с изданием Постановления Правительства Российской Федерации от 10 октября 2020 г. № 1646. Таким образом, План информатизации МВД России базируется на утратившем силу Постановлении Правительства Российской Федерации. Представляется, что такое положение дел является неправильным, и в распоряжение МВД России от 10 апреля 2020 г. № 1/4005 необходимо внести соответствующее указание на отмененный нормативный правовой акт.

Следующий нормативный правовой акт, регулирующий вопросы информацион-

ной безопасности, – это Федеральный закон от 26 июля 2017 г. № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации». Этот Федеральный закон регулирует отношения в области обеспечения безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации в целях ее устойчивого функционирования при проведении в отношении нее компьютерных атак. С учетом требований данного Федерального закона в МВД России был издан приказ «Об утверждении Требований к информационному взаимодействию уполномоченной субъектом Российской Федерации организации и территориального органа МВД России, включая правила передачи данных по каналам связи с использованием информационных систем». Необходимо отметить, что в утвержденных требованиях содержатся ссылки к нормативным актам, утратившим силу. Например, в п. 3 Требований МВД основывается на Административном регламенте МВД России, утвержденном приказом МВД России от 20 октября 2017 г. № 800, который утратил силу в связи с изданием приказа МВД России от 5 октября 2020 г. № 695. При этом в Требованиях не содержится прямых указаний на этот приказ.

Необходимо упомянуть такой ведомственный нормативный правовой акт, как Распоряжение МВД России от 29 декабря 2020 г. № 1/15065² (утратило силу), взамен вышло Распоряжение МВД России от 11 января 2022 г. № 1/37 «Об утверждении Ведомственной программы цифровой трансформации МВД России на 2022–2024 годы». Утвержденная ведомственная программа основывается на требованиях пп. 25 и 26 Положения о ведомственных программах цифровой трансформации³.

Целью программы является повышение безопасности информационных систем, информационных телекоммуникаций, инфраструктуры информационно-коммуникативных технологий и программного обеспечения, в том числе происходящих из иностранных государств.

Отметим, что данная Программа ориентирована на совершенствование информационно-технологической составляющей информационной безопасности правоохранительных органов, но не содержит мероприятий по оценке соответствия действующей системы нормативно-правового регулирования ОВД требованиям

² Об утверждении Ведомственной программы цифровой трансформации МВД России на 2021–2023 годы: Распоряжение МВД России от 29 декабря 2020 г. № 1/15065.

³ О мерах по обеспечению эффективности мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов управления государственными внебюджетными фондами: Постановление Правительства Российской Федерации от 10 октября 2020 г. № 1646.

¹ О координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Российской Федерации от 24 мая 2010 г. № 365. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.03. 2022).

государственных регуляторов в сфере информационной безопасности.

В целом действующая система нормативно-правового регулирования ОВД соответствует требованиям государственных регуляторов в сфере информационной безопасности. Вместе с тем исследование показало, что в ряде ведомственных нормативных актов МВД России имеет место отсылка к нормативным актам, которые утратили свою силу, ряд нормативных актов утратил свою актуальность и требует пересмотра.

Следовательно, необходимо предусмотреть аудит соответствия нормативно-правового регулирования в сфере информационной безопасности в ОВД.

На основе проведенного анализа сформированы некоторые предложения, направленные на совершенствование ведомственной нормативной правовой базы в сфере ИБ ОВД. В современных условиях развития цифрового и киберпространства вопросы, связанные с формированием достаточной нормативной правовой базы системы обеспечения информационной безопасности в правоохранительных органах требуют своего незамедлительного решения. Органы внутренних дел стремятся сохранить целостность информационных ресурсов, обеспечить бесперебойный доступ к необходимой информации и защитить информационные ресурсы от неправомерного доступа [2]. От уровня достаточности нормативной правовой базы, регламентирующей сферу информационной безопасности ОВД, зависит не только эффективность функционирования системы ИБ, но и эффективность деятельности правоохранительных органов в целом [3]. В процессе своей деятельности ОВД защищают конституционные права, свободы и интересы граждан, реализуют задачи по охране общественного правопорядка. Возрастание роли законодательной регламентации сферы ИБ детерминируется тем, что информационные технологии проникают во все сферы жизни общества, в результате появляются новые виды преступлений [4].

Применение цифровых технологий приводит к изменению характера нормативной правовой базы системы обеспечения ИБ и правоприменительной практики [5].

Анализ соответствия действующей системы нормативно-правового регулирования ОВД требованиям государственных регуляторов в сфере информационной безопасности позволил заключить, что в целом действующая система нормативно-правового регулирования ОВД соответствует требованиям государственных регуляторов в сфере информационной безопасности. Проведена значительная работа по расширению нормативной правовой базы

МВД России, в том числе в области информационной безопасности. Однако по ряду вопросов нормативная правовая база системы обеспечения информационной безопасности в правоохранительных органах нуждается в совершенствовании.

Во-первых, было выявлено, что ведомственная Программа цифровой трансформации МВД России, утвержденная распоряжением МВД России от 11 января 2022 г. № 1/37, не содержит мероприятий по оценке соответствия действующей системы нормативного правового регулирования ОВД требованиям государственных регуляторов в сфере информационной безопасности. При этом Программа ориентирована на совершенствование информационно-технологической составляющей информационной безопасности правоохранительных органов. Предлагается дополнить указанную Программу разделом 4 «Мониторинг соответствия нормативных правовых актов МВД России требованиям федерального законодательства».

Распорядительным актом МВД России предлагается утвердить организацию ежегодного проведения правового мониторинга и аудита. Цель такого мероприятия заключается в приведении ведомственных нормативных актов в полное соответствие с действующим законодательством, а также его поддержание в актуальном состоянии.

Во-вторых, было выявлено, что утвержденный Распоряжением МВД России № 1/4005 на 2020 г. и на плановый период 2021–2022 гг. План информатизации правоохранительных органов, предусматривающий также мероприятия по информационной безопасности, разработан в соответствии с п. 25 Правил подготовки планов информатизации государственных органов и отчетов об их выполнении, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 мая 2010 г. № 365. Однако данное Постановление утратило силу в связи с изданием Постановления Правительства Российской Федерации от 10 октября 2020 г. № 1646. В данной связи предлагается внести в Распоряжение МВД России № 1/4005 отсылающую норму о том, что Постановление № 365 Правительства Российской Федерации утратило силу.

В-третьих, необходимо отметить, что в существующих федеральных и ведомственных программах отсутствуют мероприятия по совершенствованию нормативно-правового регулирования сферы информационной безопасности.

В-четвертых, действующая Концепция информационной безопасности в ОВД, утвержденная приказом МВД России от 14 марта 2012 г. № 169, требует переработки в качестве направляющего вектора развития системы ИБ в современных условиях.

Также необходимо отметить, что нормативные правовые акты должны быть логически взаимосвязаны между собой, дополнять друг друга и не противоречить. Необходим единый глоссарий, позволяющий понимать и описывать процессы [6]. Сложилась такая ситуация, что термины и определения зачастую имеют различное толкование в различных документах. В частности, в нормативных правовых актах, национальных стандартах и методиче-

ских документах зачастую имеют различную смысловую нагрузку термины «автоматизированная система», «объект информатизации», «выделенное помещение», «режимное помещение», «контролируемая зона/территория» и т. д.

Таким образом, предложенные мероприятия позволят повысить уровень достаточности нормативной правовой базы, используемой ОВД в сфере информационной безопасности.

Список литературы:

1. Баранов В. В., Торопов Б. А. Технологии выявления преступлений экстремистской и террористической направленности, совершаемых с использованием сферы телекоммуникаций и компьютерной информации // Искусственный интеллект (большие данные) на службе полиции: сборник статей международной научно-практической конференции. Москва, 2020.
2. Баторов Б. О. Применение нейросети в интересах оценки эффективности социотехнических систем // Искусственный интеллект (большие данные) на службе полиции: сборник статей международной научно-практической конференции. Москва, 2020.
3. Баторов Б. О. Результаты вычислительного эксперимента по определению комплексного показателя эффективности интегрированной системы безопасности // Актуальные вопросы эксплуатации систем охраны и защищенных телекоммуникационных систем: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. Воронеж, 2018.
4. Бецков А. В., Иванова Ю. А. Методология использования системы специального назначения для обеспечения безопасности // Вопросы теории безопасности и устойчивости систем. 2009. № 11.
5. Гонов Ш. Х., Горошко И. В., Торопов Б. А. Порядок обращения со служебной информацией ограниченного распространения в ИСОД МВД России // Информатика и безопасность современного общества. 2019. Т. 1. № 1.
6. Информационные технологии управления и организация защиты информации: учебник / Баранов В.В. [и др.]. Москва, 2018.

Для цитирования:

Баторов Батор Октябьевич. Нормативно-правовой аспект проблемных вопросов системы защиты информации органов внутренних дел Российской Федерации // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 2 (62). С. 121–127.

References:

1. Baranov V. V., Toropov B. A. Tekhnologii vyavleniya prestuplenij ekstremistskoj i terroristicheskoj napravlenosti, sovershaemyh s ispol'zovaniem sfery telekommunikacij i komp'yuternoj informacii // Iskustvennyj intellekt (bol'shie dannye) na sluzhbe policii: sbornik statej mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii. Moskva, 2020.
2. Batorov B. O. Primenenie nejroseti v interesah ocenki effektivnosti sociotekhnicheskikh sistem // Iskustvennyj intellekt (bol'shie dannye) na sluzhbe policii: sbornik statej mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii. Moskva, 2020.
3. Batorov B. O. Rezul'taty vychislitel'nogo eksperimenta po opredeleniyu kompleksnogo pokazatelya effektivnosti integrirovannoj sistemy bezopasnosti // Aktual'nye voprosy ekspluatacii sistem ohrany i zashchishchennyh telekommunikacionnyh sistem: sbornik materialov Vsereossijskoj nauchno-prakticheskoj konferencii. Moskva, 2018.
4. Beckov A. V., Ivanova Yu. A. Metodologiya ispol'zovaniya sistemy special'nogo naznacheniya dlya obespecheniya bezopasnosti // Voprosy teorii bezopasnosti i ustojchivosti sistem. 2009. № 11.
5. Gonov Sh. H., Goroshko I. V., Toropov B. A. Porjadok obrashcheniya so sluzhebnoj informaciej ogranichenного rasprostraneniya v ISOD MVD Rossii // Informatika i bezopasnost' sovremennogo obshchestva. 2019. T. 1. № 1.
6. Informacionnye tekhnologii upravleniya i organizaciya zashchity informacii: uchebnik / Baranov V. V. [i dr.]. Moskva, 2018.

For citation:

Batorov Bator Oktyabryevich. Some Problems of Regulatory and Legal Regulation of Information Protection in the Internal Affairs Bodies of the Russian Federation and Ways to Resolve them // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2022. № 2 (62). P. 121–127.

Звонарева Анна Юрьевна,
кандидат социологических наук,
начальник кафедры организации деятельности
органов внутренних дел
центра командно-штабных учений,
Академия управления МВД России,
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

E-mail: zvonareva.a.u@yandex.ru

Научная специальность:
12.00.11 – судебная деятельность;
прокурорская деятельность; правозащитная
и правоохранительная деятельность
(5.1.2. Публично-правовые
(государственно-правовые) науки)

УДК 005.92

DOI 10.24412/2072-9391-2022-262-128-138

Дата поступления: 14 апреля 2022 г.

Дата принятия статьи в печать: 15 июня 2022 г.

Зарубежный опыт внедрения и использования электронного документооборота

Foreign Experience in Introduction and Use of Electronic Document Management

Аннотация

Актуальность: в последнее время все чаще говорится о роли информационных технологий и технических инновациях в государственном управлении. Внедрение и использование электронного документооборота как за рубежом, так и в России набирает обороты в эпоху цифровизации. В данном контексте представляется интересным сравнительный анализ достигнутых результатов ряда стран и выявление общих тенденций совершенствования деятельности по управлению документопотоками.

Предмет/тема: опыт внедрения и использования электронного документооборота в государственном секторе ряда зарубежных стран, в том числе ЕАЭС.

Цели/задачи: выйти на более высокий теоретический уровень познания общих тенденций внедрения и использования электронного документооборота в зарубежных странах и определить векторы цифровой трансформации в Российской Федерации.

Постановка проблемы: в связи с принятием Постановления Правительства Российской Фе-

Anna Yur'yevna Zvonareva,
Candidate of Sociology,
Head at the Department of Organization
of the Activities of the Internal Affairs Bodies
of the Center for Command and Staff Trainings,
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia,
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: zvonareva.a.u@yandex.ru

Scientific Specialty:
12.00.11 – Judicial Activities;
Prosecutorial Activities;
Human Rights and Law Enforcement
(5.1.2. Public Law
(State Law) Sciences)

Abstract

Relevance: recently, the role of information technologies and technical innovations in public administration has been increasingly discussed. The introduction and use of electronic document management both abroad and in Russia is gaining momentum in the era of digitalization. In this context, it is interesting to compare the results achieved by a number of countries and identify common trends in improving document management activities.

Subject/topic: experience in introduction and use of electronic document management in the public sector of a number of foreign countries, including the EAEU.

Goals/objectives: to reach a higher theoretical level of knowledge of the general trends in introduction and use of electronic document management in the foreign countries and to determine the vectors of digital transformation in the Russian Federation.

Problem Statement: in connection with adoption of the Decree of the Government of the Russian Federation № 1922 dated November 9, 2021

дерации от 9 ноября 2021 г. № 1922 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Информационное общество» и признании утратившими силу некоторых решений Правительства Российской Федерации» с 1 января 2022 г. изменился подход к оценке достигнутых результатов в области цифровизации сектора государственного управления в Российской Федерации.

Так, согласно Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 гг., утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203, вхождение России в двадцатку международных рейтингов в области развития информационного общества уже не является приоритетом. При этом сравнительный анализ достигнутых результатов в России и зарубежных странах, рейтинговые показатели в области цифровой трансформации государственного управления продолжают оставаться интересны с научной точки зрения для выработки научно обоснованных технических решений при управлении электронными документопотоками.

Методологическую основу составили методы системного анализа и обобщения нормативных, теоретических и практических материалов, метод сравнения, формально-логический метод.

Результаты и ключевые выводы: в статье обосновано, что в связи произошедшим изменением в понимании национальных целей развития Российской Федерации в цифровой сфере в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», а также отменой ряда индикаторов, способствующих активному внедрению межведомственного документооборота (например, доли федеральных органов исполнительной власти, государственных внебюджетных фондов и субъектов Российской Федерации, использующих единый электронный сервис системы межведомственного электронного взаимодействия при межведомственном электронном взаимодействии, в общем числе участников межведомственного электронного взаимодействия и других индикаторов, предусмотренных в Программе до отмены согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 9 ноября 2021 г. № 1922 подпрограммы «Информационное государство»), можно спрогнозировать замедление темпов развития межведомственного электронного документооборота в Российской Федерации.

Проанализированный зарубежный опыт внедрения и использования электронного документооборота, а также присущие разным странам общие тенденции процесса перехода на электронный документооборот позволили сделать вывод о векторах цифровой трансформации в Российской Федерации.

“On Amendments to the State Program of the Russian Federation “Information Society” and Invalidation of Certain Decisions of the Government of the Russian Federation”, from January 1, 2022, the approach to assessing the results achieved in the field of digitalization of the public administration sector in the Russian Federation has changed.

Thus, according to the Strategy for the Development of the Information Society in the Russian Federation for 2017–2030, approved by Decree of the President of the Russian Federation № 203 of 09.05.2017, Russia’s entry into the twenty international rankings in the field of information society development is no longer a priority. At the same time, a comparative analysis of the results achieved in Russia and foreign countries, rating indicators in the field of digital transformation of public administration continue to be interesting from a scientific point of view, for the development of scientifically sound technical solutions for managing electronic document flows.

The methodological basis was formed by the methods of system analysis and generalization of normative, theoretical and practical materials, the comparison method, the formal logical method.

Results and key findings: the article states that due to the change in the understanding of the national development goals of the Russian Federation in the digital sphere in accordance with the Decree of the President of the Russian Federation dated July 21, 2020 № 474 “On the National Development Goals of the Russian Federation for the period up to 2030”, as well as abolition of a number of indicators that contribute to the active implementation of interdepartmental document management (for example, the share of federal executive authorities, state extra budgetary funds and subjects of the Russian Federation using a single electronic service of the system of interdepartmental electronic interaction in interdepartmental electronic interaction, in the total number of participants of interdepartmental electronic interaction, and the other indicators, according to the resolution of the Government of the Russian Federation dated November 9, 2021 № 1922 of the Information State subprogram provided for in the Program until its cancellation, it is possible to predict a slowdown in the development of interdepartmental electronic document management in the Russian Federation.

The analyzed foreign experience in introduction and use of electronic document management, as well as the general trends inherent in different countries in the process of transition to electronic document management, allowed us to conclude about the vectors of digital transformation in the Russian Federation.

Ключевые слова: органы внутренних дел; электронный документооборот; государственное управление.

Keywords: internal affairs bodies; electronic document management; public administration.

Новые информационные технологии и технический прогресс задают вектор развития современного общества. При этом переход федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, организаций, осуществляющих публично значимые функции, на электронный документооборот и обеспечение доступа граждан к документам в электронном виде рассматриваются как взаимосвязанные процессы, а способность к технико-технологическим нововведениям и инновационную деятельность в цифровой сфере неразрывно связывают со стратегическим управлением.

Перспективы развития информационного общества, формирования цифровой экономики в Российской Федерации, обеспечения национальных интересов и реализации стратегических национальных приоритетов являются ключевыми в Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 гг., утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 (далее – Стратегия-2017). Этим же Указом Президента Российской Федерации признана утратившей силу Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, утвержденная Президентом Российской Федерации 7 февраля 2008 г. № Пр-212 (далее – Стратегия-2008).

Научным сообществом отмечается, что Стратегия-2017, в отличие от Стратегии-2008, не ставит цели достижения конкретных количественных показателей (например, в документе от 2008 г. среди показателей указывалось, что доля электронного документооборота между органами государственной власти в общем объеме документооборота должна достигнуть 70 %), а задает общий вектор развития информационного общества в Российской Федерации. Так, А. П. Исаев, В. Н. Наумов, Ю. В. Саблина, анализируя Стратегию-2017, показали сложность решения задачи определения перечня показателей ее реализации [3]. П. В. Малков, И. Н. Шаповал, П. А. Смелов, О. Ю. Дудорова, Л. М. Гохберг, Г. И. Абдрахманова, И. С. Ваган, И. В. Воронина, Г. Г. Ковалева, Е. Н. Львова, В. В. Мукасеев, М. Ю. Перчук, Е. В. Полянская, Т. В. Ратникова, А. Б. Суслов, К. Е. Утятина, И. В. Феоктистова [7] анализируют показатели целей устойчивого развития, характеризующие информационное общество в Российской

Федерации, используя собранные через систему Организации Объединенных Наций сведения глобальной базы данных показателей.

Следует отметить, что в связи с изменением национальных целей развития в цифровой сфере, согласно Указу Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», произошла отмена ряда целевых показателей, отказ от «ускоренного технологического развития, увеличения количества организаций, осуществляющих технологические инновации» в пользу «цифровой трансформации», достижения «цифровой зрелости» государственного управления.

Анализируя смену вектора национального целеполагания в рассматриваемой сфере, необходимо обратить внимание также на мнение специалистов о неэффективном выполнении госпрограммы «Информационное общество» в целом.

Исходя из опубликованного в 2021 г. доклада о реализации государственных программ, подготовленного Министерством экономического развития Российской Федерации¹, госпрограмма «Информационное общество», утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 313 (далее – Программа), имеет наибольшую долю невыполненных контрольных точек.

Следует отметить, что в период с 2014 по 2022 г. в Программу внесены тридцать три изменения.

В настоящее время в соответствии с указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», а также с учетом положений иных документов стратегического планирования ожидаемый к 2030 г. уровень «цифровой зрелости» государственного управления должен достигнуть 100 %.

В связи с принятием Постановления Правительства Российской Федерации от 9 ноября 2021 г. № 1922 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федера-

¹ URL: <http://www.economy.gov.ru/> (дата обращения: 05.03.2022).

ции «Информационное общество» и признании утратившими силу некоторых решений Правительства Российской Федерации» с 1 января 2022 г. утратило силу приложение 1 Программы. Таким образом, для оценки результатов не могут применяться следующие индикаторы: доля федеральных органов исполнительной власти, государственных внебюджетных фондов и субъектов Российской Федерации, использующих единый электронный сервис системы межведомственного электронного взаимодействия при межведомственном электронном взаимодействии, в общем числе участников межведомственного электронного взаимодействия; доля федеральных органов государственной власти и высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, подключенных к защищенной системе межведомственного электронного документооборота, в общем количестве федеральных органов государственной власти и высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; доля внутриведомственного и межведомственного юридически значимого электронного документооборота государственных и муниципальных органов и бюджетных учреждений в общем объеме документооборота; другие индикаторы, предусмотренные в Программе до отмены согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 9 ноября 2021 г. № 1922 подпрограммы «Информационное государство».

Помимо отсутствия каких-либо показателей следует отметить, что действующая Стратегия-2017 не предполагает, как ранее, вхождение России в области развития информационного общества в двадцатку международных рейтингов. В Стратегии-2017 вопрос рейтингов не поднимается.

Однако могут ли сведения глобальной базы данных показателей учитываться в дальнейшем при оценивании «цифровой зрелости» сектора государственного управления? На наш взгляд, это вопрос, требующий научной проработки.

Например, Е. И. Добролюбова отмечает, что «цифровые технологии предоставляют широкие возможности для трансформации государственного управления, при этом на каждом новом этапе их развития («оцифровка» процессов, электронное правительство, цифровое правительство) происходят значительные изменения как в использовании тех или иных технологий, так и в организации деятельности органов государственной власти, во взаимодействии граждан и государственных органов. При этом, если на первом этапе информационные технологии являются по сути инструментом для реализации тех или иных реформ государственного управления (при наличии, в принципе, иных инструментов решения выявленных проблем),

то на этапе цифровой трансформации цифровые технологии интегрируются в процесс выработки политики, создают возможности для реализации различных вариантов государственной политики, которые не могут быть внедрены без использования технологий. Если на более ранних этапах технологии позволяли провести оптимизацию и автоматизацию существующих административных процедур (часто на основе стандартизации процедур), то на этапе цифрового правительства технологии рассматриваются как возможность реализации услуг, создания благ, адаптированных по составу и порядку предоставления к индивидуальным потребностям граждан, что повышает качество оказания государственных услуг и общественных благ, их общественную ценность. От улучшения (совершенствования, оптимизации) внутренних административных процессов государства переходят к их трансформации, значимому преобразованию, в том числе на основе внедрения межведомственных, «платформенных» решений для оказания государственных услуг, осуществления контрольно-надзорных функций» [2].

Можно рассматривать различные точки зрения отечественных ученых (например, А. Ф. Абдувалиева, М. В. Пальчиковой, Л. Н. Симанович, Н. Н. Штыковой и др.), в трудах которых нашли свое отражение вопросы использования информационных технологий в документационном обеспечении деятельности органов внутренних дел.

Вместе с тем, на наш взгляд, в условиях отсутствия четкой системы национальных индикаторов в стратегически важных документах особенно интересным представляется зарубежный опыт внедрения и использования электронного документооборота, непосредственно влияющий на положение той или иной страны в рейтингах в рамках E-government Development Rank, ICT Development Index – IDI, Networked Readiness Index – NRI.

Так, в июле 2021 г. Дон Маклин и Ряд Титах опубликовали статью «Систематический обзор литературы эмпирических исследований воздействия электронного правительства: перспективы общественной ценности» [8], в которой ими проанализированы 60 эмпирических исследований по результатам внедрения и использования цифровых технологий, опубликованных в ведущих журналах по тематике государственного управления и информационных систем. По результатам ими сделан вывод, что существует сложная сеть непосредственных и косвенных воздействий, которые влияют на эффективность принимаемых мер.

Отмечено, что большинство зарубежных ученых придерживаются точки зрения представителей научной школы Оксфордского уни-

верситета (Хелен Зерлины Маргеттс, Патрика Джона Данливи, Десмонда Кинга, Саймона Бастоу и др.), специализирующихся на исследовании цифровой эпохи управления, которые настаивают на выделении двух этапов ее развития. К первому они относят формирование «электронного правительства» как концепцию нового государственного управления или формирования цифровой среды для получения населением государственных услуг, а ко второму – повсеместное распространение технологий, основанных на использовании сети Интернет.

Исходя из содержания большинства зарубежных публикаций, посвященных анализу международных требований и рекомендаций по процедурам и правилам формирования электронных документопотоков, можно констатировать, что активное внедрение и использование электронного документооборота связано с поиском упрощения процедур международной торговли и экономического развития.

Так, одним из инициаторов правовых основ электронного документооборота в области обеспечения и расширения международного торгового сотрудничества называют Комиссию ООН по праву международной торговли (United Nations Commission on International Trade Law, UNCITRAL), которая наряду с Комиссией по предпринимательству, упрощению деловой практики и развитию в рамках Конференции ООН по торговле и развитию (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD) и Центром по упрощению процедур международной торговли (United Nations Centre for Facilitation of Procedures and Practices for Administration Commerce and Transport, UN/CEFACT) подготовила ряд важных законов: в 1996 г. – «Об электронной коммерции», в 2001 г. – «Об электронных подписях» и др.

Как отмечает Н. В. Козинец, «при разработке национального законодательства, регламентирующего электронную торговлю и электронные подписи, зарубежные страны в целом восприняли положения типовых законов, которые, в свою очередь, вводились в действие различными способами: либо в форме единого законодательного акта, либо в форме отдельных положений, включаемых в действующие нормативные правовые акты. Например, в Германии юридическое признание электронных документов осуществлено в общем законодательстве (Германском гражданском уложении, ГПК Германии). Австралия в 1999 г. приняла закон об электронных сделках, который полностью вступил в силу 1 июля 2001 г. В Канаде в 1999 г. был принят «Едиобразный закон об электронной торговле». В Ирландии в июле 2000 г. был принят Закон об электронной торговле. В Испании в 2002 г. принят Закон об услугах информационного общества и электрон-

ной торговле. В Южной Корее в 2001 г. был принят закон «Об электронной торговле». В Гонконге 7 января 2000 г. был издан «Ордонанс об электронных сделках». В Таиланде в апреле 2002 г. вступил в силу Закон об электронных сделках и электронной подписи. В 2002 г. законодательные акты «Об электронных сделках» были приняты в Турции и Пакистане» [4].

Другим международным центром разработки правил внедрения и использования электронного документооборота стал Евразийский экономический союз (ЕАЭС) в рамках регулирования внешнеэкономической деятельности.

Вопросы использования электронных подписей регулируются Директивой Евросоюза от 13 декабря 1999 г. № 1999/93/ЕС «О правовых основах Европейского Сообщества для использования электронных подписей» (далее – Директива-1999).

Проводя сравнительно-правовой анализ законов UNCITRAL и ЕАЭС, можно отметить их значительную схожесть по содержанию, однако Директива-1999, помимо закрепления легитимности самой электронной подписи, более подробно регламентирует организацию работы с электронными подписями и порядок их использования.

Пандемия COVID-19 показала острую потребность в цифровых технологиях при документационном обеспечении управленческой деятельности. В допандемийный период в Рейтинге развития электронного правительства ООН (E-government Development Rank) Россия занимала 35-е место, в рейтинге Индекса готовности к сетевому обществу (Networked Readiness Index – NRI) – 41-е место, в рейтинге Индекса развития ИКТ (ICT Development Index – IDI) – 45-е место.

Нами уже отмечалось, что в Стратегии-2017 вопрос рейтингов не поднимается.

Но для всестороннего анализа факторов, способствующих и (или) препятствующих внедрению и использованию электронного документооборота, а также в целях выявления положительного опыта рейтинговая оценка может представлять научный интерес.

В зарубежных источниках указанные индексы рассматриваются как комплексные показатели, исследование которых охватывает все страны – члены ООН для последующего их ранжирования в рейтинге на основе взвешенного индекса оценок.

Оценки по данным компонентам формируются не только по итогам опросов общественного мнения, но и на основе обобщенных сведений международных и национальных институтов.

Отметим, что не существует единственной идеальной модели электронного правительства, модели функционирования государства в эпо-

ху цифровых технологий или модели использования электронного документооборота, так как на разных этапах развития разные страны могут видоизменять целевые ориентиры в соответствии с общественными запросами.

Рассмотрим один из рейтингов и выберем ряд стран, входящих в десятку лидеров (например, Данию и США), и некоторые страны ЕАЭС для подтверждения сказанного (см. табл.).

Таблица

Рейтинг стран мира по уровню развития электронного правительства с учетом Индекса развития электронного правительства в 2020 г.²

Рейтинг	Страна	Индекс
1	Дания	0,9758
9	США	0,9297
29	Казахстан	0,8375
36	Россия	0,8244
40	Беларусь	0,8084

Как показал анализ источников, выделяют две модели внедрения электронного документооборота: открытая, когда заказчик (организация) выбирает готовое решение (IT-продукт, цифровой проект и т. д.) и реализует его наряду с другими заказчиками (государственными органами, организациями, бизнес-сообществами и т. д.), а также закрытая, или традиционная, когда инициативы по созданию IT-продукта формируются заказчиком по конкретному техническому заданию для внутреннего использования в организации и не так активно выносятся в открытое пространство.

В открытой модели IT-компании сами предлагают заказчикам свои IT-продукты и занимаются их реализацией. Такой подход характерен для Великобритании, США и некоторых стран Евросоюза. При этой модели компания может предложить свою технологию одновременно и государственным органам, и бизнес-сообществу, но в разных модификациях.

В закрытой модели цифровые проекты создаются и развиваются во внутреннем контуре организации через сотрудничество с IT-компаниями. При формировании электронных правительств ряда стран разработки поставляются исключительно для госпроектов на эксклюзивных условиях. Типичный пример – Smart Nation and Digital Government office (SNDGO) в Сингапуре.

Так, анализируя опыт Дании, занимающей на протяжении длительного периода времени первые строчки рейтинга по уровню развития электронного правительства, необходимо отметить широкое распространение цифровых технологий как в повседневной жизни граждан, так и в деятельности государственных органов.

Следует отметить, что уже с 1996 г. (после принятия первой стратегии цифровизации) единый контур развития цифровых технологий

охватил все уровни власти Дании, все сферы государственного сектора.

Например, цифровые технологии, задействованные в сфере электронного документооборота Дании, взаимосвязаны с обязательными для применения в повседневной деятельности платформенными решениями, активно используемыми всеми гражданами. К ним относят: своеобразный аналог цифровой подписи или цифровой идентификатор граждан и организаций в сети, который используется при оказании всех государственных услуг (nemID); универсальная система для доступа граждан ко всем услугам с единым логином и паролем (nemLog-in); цифровые почтовые ящики, доступные для всех граждан и организаций Дании на соответствующем портале (borger.dk), которые используются для уведомлений и официальной переписки (digitalPost); общедоступный для всех граждан и организаций портал, предоставляющий единую точку доступа к управленческим решениям, принимаемым органами власти и информации о государственных органах и услугах (borger.dk); общедоступный для всех граждан и организаций портал IT-разработчиков государственных IT-систем, содержащий стандарты и рекомендации по разработке, открытые решения и коды (digitaliser.dk).

За стратегию по цифровизации Дании отвечает Агентство по цифровизации (Agency for Digitisation). Страна активно инвестирует в цифровизацию госорганов, привлекает крупнейшие частные IT-компании Дании, обще-

² Рейтинг стран мира по Индексу развития электронного правительства / Гуманитарный портал: Исследования [Электронный ресурс] // Центр гуманитарных технологий, 2006–2022 (последняя редакция: 04.02.2022). URL: <https://gtmarket.ru/ratings/e-government-development-index> (дата обращения: 05.03.2022).

ственные институты и сообщества для управления цифровизацией [6].

В десятку лидеров стран мира по уровню развития электронного правительства также на протяжении длительного периода времени входят Соединенные Штаты Америки, где важная роль отводится Национальному управлению архивов и документации (Национальный архив США, NARA).

NARA является независимым агентством правительства США, которое начиная с 1998 г. спонсировало целый ряд научно-исследовательских проектов для изучения проблем развития и обеспечения сохранности электронно-документооборота.

С целью удовлетворения требований программ управления документами NARA проводит проверки в федеральных органах исполнительной власти. По результатам проверок NARA публикует отчеты и отслеживает то, как федеральные агентства отреагировали на рекомендованные корректирующие действия в соответствии с установленными процедурами.

Например, с 1 января 2023 г. в США при организации архивной работы в федеральных органах исполнительной власти следует передавать документы постоянного или временного срока хранения не на традиционных носителях, а только в электронном формате и вместе с соответствующими метаданными. Все федеральные агентства будут обязаны оцифровывать документы для их передачи в NARA.

Следует отметить, что в США четко выделяются три уровня нормативного правового регулирования организации делопроизводства и архивной работы: федеральный, региональный (нормативные правовые акты штата) и местный или локальный (правила работы конкретного архива). Кроме того, вопросы электронного документооборота регулируются множеством документов подзаконного характера.

Вместе с тем вся архивная система США функционирует как единое целое, на основе общих принципов организации электронных документопотоков.

Например, в связи с принятием двух законов «О снижении бумажного документооборота» (1995 г.) и «Об устранении бумажного документооборота в правительственных учреждениях» (1998 г.) во всех штатах обеспечено поддержание и представление информации федеральными регулирующими органами в электронном виде вместо бумажного. К основополагающим законодательным актам можно отнести и закон «Об электронном правительстве» (2002 г.), так как в 2003 г. приняты меры во всех федеральных ведомствах по обеспечению приема информации от граждан исключительно в электронном виде, так называемый «one-step» доступ позво-

лил упростить процедуру получения государственных услуг и сделать деятельность правительственных органов более открытой.

Благодаря разработанным NARA Универсальным требованиям к управлению электронными документами (Universal Electronic Records Management Requirements, UERM) созданы базовые алгоритмы для подготовки технических заданий (Statement of Work, Performance Work Statement) на различных уровнях управления электронными документами, которые в свою очередь разделены на ряд групп: программные и системные, обязательные и желательные, а также снабжены ссылками и указанием на то, к каким видам электронных систем и ресурсов они относятся.

Учитывая специфику выполняемой в соответствии с указанными требованиями работы, на протяжении последних лет изменился подход при комплектовании вакантных должностей подразделений, непосредственно обеспечивающих делопроизводство и организацию архивной работы в США.

Так, кандидаты на должность должны иметь степень магистра в области IT-систем, либо степень магистра в иной тесно взаимосвязанной технической сфере, а также опыт работы при полной занятости в области IT-систем.

В рамках Федеральной инициативы по модернизации управления электронными документами США (FERMI) реализуется несколько подходов по переходу к цифровому государственному управлению:

— для небольших и средних компаний, структурных подразделений и организаций, занимающихся рассмотрением конкретных кейсов (ситуаций), рекомендуется использование традиционных систем управления электронными документами, то есть когда в организации используется своя собственная отдельная (автономная) система электронного документооборота;

— для структурных подразделений и государственных органов, не желающих обеспечивать техническое сопровождение системы управления электронными документами, то есть заинтересованных только в пользовании предлагаемым техническим продуктом, рекомендуется внедрение управления электронными документами как услуги;

— для подразделений (организаций), имеющих разветвленную сложную штатную структуру, характеризующихся большим разнообразием направлений деятельности, организация документационного обеспечения управления обеспечивается за счет встроенных в существующие сервисы дополнительных приложений и совершенствования имеющихся технических решений;

— для новаторских достижений используется сочетание нескольких подходов в виде единого набора отдельных микросервисов, разнообразных технических приложений, позволяющих также эффективно выполнять функции управления документами, но при условии централизации размещенного на сервере решения.

При этом NARA не требует придерживаться какого-либо одного из перечисленных подходов в обязательном порядке, так как каждый из вариантов вписывается в стратегические цели цифрового государственного управления и основывается на модернизации ИТ-сферы, подотчетности и прозрачности данных, коллективном использовании качественных услуг, а также использовании оптимальных технических практик.

Инициатива внедрения и использования того или иного подхода полностью отдана на откуп самим организациям, что, на наш взгляд, не всегда оправдано.

Например, учитывая отсутствие в США вертикальной подчиненности полицейских департаментов, процесс обобщения данных по внедрению и использованию электронного документооборота несколько проблематичен. В настоящее время федеральные органы не имеют даже точной информации о количестве в стране полицейских департаментов и общем количестве полицейских, не то что сведений о состоянии документооборота. Федеральные власти никоим образом не могут принудить территориалов предоставить какую-либо информацию, о чем сообщалось в 2020 г. при обсуждении исполнительного указа о внесении изменений в деятельность полиции, который был назван «Безопасная полиция для безопасных сообществ» (Safe Policing for Safe Communities), в Сенате Конгресса США. Если невозможно получить по этой причине объективную информацию по оргштатным вопросам, статистическим данным о состоянии преступности, то вопросы обеспечивающего характера (например, документационного обеспечения управления) тем более не обобщаются. На сегодняшний день федеральные базы данных, в том числе об электронном документообороте, формируются за счет информации, направляемой территориальными правоохранительными органами добровольно, без возможности их перепроверки. При этом, по оценкам специалистов, реально и системно данные не предоставляют около 20 % от общего количества территориальных правоохранительных органов, что свидетельствует о значительной погрешности при формировании обобщенных сведений.

Уровень распространения цифровых технологий документооборота в странах — участницах

Евразийского экономического союза (ЕАЭС)³ можно проанализировать на основе цифровой повестки ЕАЭС до 2025 г. (утверждена Решением Высшего Евразийского экономического совета от 11 октября 2017 г. № 12), а также регламентированных требований национального законодательства.

В деятельности различных организаций государств — членов ЕАЭС электронный документооборот активно используется, так как создание документов в электронном виде стимулируется на государственном уровне в рамках организации работы электронного правительства.

При этом, как отмечают М. С. Абламейко и А. А. Андрончик, «путь внедрений электронного документооборота у каждой страны свой» [1].

Во всех государствах — членах ЕАЭС активно развиваются базовые информационные ресурсы, содержащие наиболее востребованные сведения для государственных услуг, онлайн-витрин доступа к ним, предусмотрен поэтапный переход на оказание государственных услуг в электронном виде — без необходимости личного обращения. При этом положительный опыт западных стран (Дании, Австралии, Великобритании, Канады, Германии, США и др.) учитывается при реализации мероприятий по обеспечению межведомственного электронного взаимодействия и цифровой трансформации государственных услуг.

Следует отметить, что законодательно зафиксированным в документах стран ЕАЭС положениям, например, касающимся определения юридической силы таких документов и т. д., предшествовала серьезная научная проработка вопросов внедрения и использования электронного документооборота.

Например, в Республике Беларусь за пять лет до появления Закона от 28 декабря 2009 г. № 113-З «Об электронном документе и электронной цифровой подписи» в Белорусском научно-исследовательском центре электронной документации (БелНИЦЭД) осуществлялась научно-исследовательская работа (далее — НИР) по теме «Разработка типовых проектных решений автоматизированной системы документооборота для государственных органов».

Результаты НИР учитывались в рамках Государственной программы информатизации Республики Беларусь, при реализации мероприятий по оптимизации документооборота и совершенствованию делопроизводства с использованием современных информационных технологий в республиканских органах государственного управления, иных государственных организациях, подчиненных Совету Министров

³ Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Киргизская Республика, Российская Федерация.

Республики Беларусь, облисполкомах и Мингорисполкоме, утвержденных премьер-министром Республики Беларусь 10 апреля 2004 г.

Отмечается, что уровень институционального обеспечения распространения технологий электронного документооборота в меньшей степени зависит от масштабов страны, чем от многих других параметров, не все из которых учитываются при формировании национальных стратегий по цифровизации.

Например, единый реестр структур электронных документов и сервисов имеется в настоящее время только в Российской Федерации.

России до недавнего времени была ближе закрытая модель, построенная на сотрудничестве властей с IT-компаниями, хотя открытая западная модель развития понемногу приходит ей на смену, благодаря госкорпорации «Ростех», Лаборатории Касперского и другим лидерам отечественной IT-индустрии.

Вместе с тем, несмотря на принимаемые в Российской Федерации меры, Казахстан на протяжении ряда лет лидирует среди государств – членов ЕАЭС по уровню цифровой трансформации государственного управления.

Так, только в Казахстане создана единая архитектура государственных данных и разрабатывается общий архив цифровых документов. Существуют решения, позволяющие наладить совместимость между различными системами электронного документооборота.

Портал «электронное правительство» как механизм взаимодействия человека, общества и государства в Республике Казахстан активно использовался уже с 2006 г. Основой для создания этого портала и развития стала Государственная программа формирования «электронного правительства», утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 10 ноября 2004 г. № 1471, а затем Государственная программа «Цифровой Казахстан», утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 12 декабря 2017 г. № 827.

Процесс внедрения единого цифрового документооборота между государственными органами в Казахстане реализовывался поэтапно: от объединения интернет-ресурсов государственных органов в единую информационную систему, последующего перехода к формированию единых цифровых баз данных (регистров), до транзакционного (создания платежного шлюза) и трансформационного (разработки мобильных версий доступа) этапов.

Ф. С. Момышева и Н. В. Сидорова [5] утверждают, что в рамках поэтапной реализации этих глобальных этапов «отсутствовало задействование вертикальных механизмов», то есть изначально использована открытая модель внедрения электронного документооборота.

Следует отметить, что опыт Казахстана отмечен как положительный в 2013 г. на Женевском Форуме Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества среди представленных 280 проектов из 64 стран мира.

В 2017 г. на прошедшем в Дубае Международном правительственном саммите мобильная версия доступа к portalу признана лучшим и передовым приложением.

Кроме того, в декабре 2017 г. внесены изменения в Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан, что дало возможность уже в 2018 г. по отдельным категориям дел осуществлять досудебное производство в электронном формате (аналогичная практика существует в США, Германии, Саудовской Аравии, Южной Корее, Сингапуре, Грузии, Эстонии и других государствах).

В этом же году компанией Documentolog создан Казахстанский центр обмена электронными документами, что позволило также в 2018 г. реализовать возможность вести переписку со всеми государственными органами в электронном формате и достичь максимального охвата пользователей.

Для сравнения, в Российской Федерации установлен порядок информационного взаимодействия посредством обмена документами в электронном виде федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, а также организаций, осуществляющих публично значимые функции, но только в случае, если указанные участники осуществили присоединение к системе межведомственного электронного документооборота (с 1 декабря 2021 г. вступило в силу Постановление Правительства Российской Федерации от 24 июля 2021 г. № 1264 «Об утверждении правил обмена документами в электронном виде при организации информационного взаимодействия»).

При этом согласно Положению о системе межведомственного электронного документооборота, утвержденному Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 сентября 2009 г. № 754, организатор межведомственного электронного документооборота, которым является Федеральная служба охраны Российской Федерации, осуществляет следующие четыре функции:

а) организационное и методическое обеспечение межведомственного электронного документооборота;

б) формирование и актуализация глобальных адресных справочников (классификаторов);

в) обеспечение эксплуатации технико-технологической инфраструктуры межведомственного электронного документооборота;

г) обеспечение информационной безопасности межведомственного электронного документооборота в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Процесс активного перехода на межведомственный электронный документооборот происходит в условиях, когда в сфере информационных технологий отмечается рост преступлений и появление новых вариативных методов, способов и средств их совершения. Активному использованию электронного документооборота препятствует широкое распространение преступлений, совершаемых в информационно-телекоммуникационном пространстве.

Кроме того, не способствует эффективно внедрению межведомственного электронного документооборота незавершенность работы по созданию ведомственных правовых основ его регулирования.

Требуется дальнейшее повышение эффективности функционирования ведомственных систем электронного документооборота, в том числе путем исключения формализма в данной деятельности, создание, внедрение и развитие модулей, расширяющих возможности различных сервисов.

В связи с произошедшим изменением в понимании национальных целей развития Российской Федерации в цифровой сфере в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», а также отменой ряда

индикаторов, способствующих активному внедрению межведомственного документооборота (например, доли федеральных органов исполнительной власти, государственных внебюджетных фондов и субъектов Российской Федерации, использующих единый электронный сервис системы межведомственного электронного взаимодействия при межведомственном электронном взаимодействии, в общем числе участников межведомственного электронного взаимодействия и других индикаторов, предусмотренных в Программе до отмены согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 9 ноября 2021 г. № 1922 подпрограммы «Информационное государство»), можно спрогнозировать замедление темпов развития межведомственного электронного документооборота в Российской Федерации в силу неопределенности.

Говорить о том, что уровень «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы, в том числе здравоохранения и образования, а также государственного управления, к 2030 г. позволит значительно увеличить количество участников межведомственного электронного документооборота, на наш взгляд, преждевременно.

Однако проанализированный зарубежный опыт внедрения и использования электронного документооборота, а также присущие разным странам общие тенденции процесса перехода на электронный документооборот позволяют сделать вывод о векторах цифровой трансформации в Российской Федерации.

Список литературы:

1. *Абламейко М. С., Андрончик А. А.* Электронный документооборот в странах Евразийского экономического союза: сравнительный анализ и пути унификации // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2020. № 2.
2. *Добролюбова В. И.* Государственное управление по результатам в эпоху цифровой трансформации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 4.
3. *Исаев А. П., Наумов В. Н., Саблина Ю. В.* О Стратегии развития информационного общества РФ на 2017–2030 гг. // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2018. № 1 (23).
4. *Козинец Н. В.* Особенности правового регулирования трансграничной электронной торговли: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2017.
5. *Момышева Ф. С., Сидорова Н. В.* Казахская модель электронного правительства //

References:

1. *Ablamejko M. S., Andronchik A. A.* Elektronnyj dokumentooborot v stranah Yevrazijskogo ekonomicheskogo soyuza: sravnitel'nyj analiz i puti unifikacii // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya. 2020. № 2.
2. *Dobrolyubova V. I.* Gosudarstvennoye upravleniye po rezul'tatam v epohu cifrovoj transformacii // Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya. 2018. № 4.
3. *Isayev A. P., Naumov V. N., Sablina Yu. V.* On the strategy for the development of the information society of the russian federation for 2017–2030 // Eurasian integration: economics, law, politics. 2018. № 1 (23).
4. *Kozinec N. V.* Osobennosti pravovogo regulirovaniya transgranichnoj elektronnoj trgovli: dis. ... kand. yurid. nauk. Moskva, 2017.
5. *Momyшева F. S., Sidorova N. V.* The kazakhstan e-government model // Konstitucionnoye i municipal'noye pravo. 2019. № 9.

- Конституционное и муниципальное право. 2019. № 9.
6. Организационные структуры и команды цифровой трансформации в системе государственного управления / авт.-сост. Н. С. Гаркуша, А. С. Шубин; под ред. М. С. Шклярук. Москва, 2020.
 7. Тенденции развития информационного общества в Российской Федерации. 2020: краткий статистический сборник. Москва, 2020.
 8. Don MacLean & Ryad Titah A Systematic Literature Review of Empirical Research on the Impacts of e-Government: A Public Value Perspective // Public Administration Review. 2022. Vol. 82. Issue 1.
 6. Organizacionnyye struktury i komandy cifrovoj transformacii v sisteme gosudarstvennogo upravleniya / avt.-sost. N. S. Garkusha, A. S. Shubin; pod red. M. S. Shklyaruk. Moskva, 2020.
 7. Tendencii razvitiya informacionnogo obshchestva v Rossijskoj Federacii. 2020: kratkij statisticheskij sbornik. Moskva, 2020.
 8. Don MacLean & Ryad Titah. A systematic literature review of empirical research on the impacts of e-Government: a public value perspective // Public Administration Review. 2022. Vol. 82. Issue 1.

Для цитирования:

Звонарева Анна Юрьевна. Зарубежный опыт внедрения и использования электронного документооборота // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 2 (62). С. 128–138.

For citation:

Zvonareva Anna Yur'yevna. Foreign Experience in the Introduction and Use of Electronic Document Management // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2022. № 2 (62). P. 128–138.

Майдыков Анатолий Федорович,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный деятель науки
Российской Федерации,
профессор кафедры управления органами
внутренних дел в особых условиях центра
командно-штабных учений,
Академия управления МВД России,
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

Anatoliy Fedorovich Maydykov,
Doctor of Law, Professor,
Honored Scientist of the Russian Federation,
Professor at the Department of Management
of Bodies and Units of the Internal Affairs in Special
Conditions of the Center for Command Staff Trainings,
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia,
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8

Майдыков Андрей Анатольевич,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры организации оперативно-
разыскной деятельности,
Академия управления МВД России,
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

Andrey Anatolyevich Maydykov,
Candidate of Law,
Associate Professor at the Department of Organization
of Operational and Investigative Activities,
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia,
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: amaidykov2@mvd.ru

E-mail: amaidykov2@mvd.ru

Синодов Иван Анатольевич,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры управления органами внутренних
дел в особых условиях центра
командно-штабных учений,
Академия управления МВД России,
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

Ivan Anatolyevich Sinodov,
Candidate of Law, Associate Professor,
Associate Professor at the Department
of Management of Bodies and Units of the Internal
Affairs in Special Conditions of the Center
for Command Staff Trainings,
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia,
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: isin.50@ya.ru

E-mail: isin.50@ya.ru

Научная специальность:
12.00.11 – судебная деятельность,
прокурорская деятельность, правозащитная
и правоохранительная деятельность
(5.1.2. Публично-правовые
(государственно-правовые) науки)

Scientific specialty:
12.00.11 – Judicial Activities,
Prosecutorial Activities,
Human Rights and Law Enforcement
(5.1.2. Public Law
(State Law) Sciences)

УДК 34

DOI 10.24412/2072-9391-2022-262-139-144

Дата поступления: 18 февраля 2022 г.

Дата принятия статьи в печать: 15 июня 2022 г.

О полномочиях органов оперативного управления (оперативных штабов) органов внутренних дел Российской Федерации и их руководителей в особых условиях (при возникновении чрезвычайных обстоятельств)

On the Powers of the Operational Management Bodies (Operational Headquarters) of the Internal Affairs Bodies of the Russian Federation and their Heads in Special Conditions (in Case of Emergency)

Аннотация

Актуальность: из года в год количество особых условий (чрезвычайных обстоятельств) в Российской Федерации не становится меньше, а порой наблюдается их рост. В условиях реформирования системы Министерства внутренних дел Российской Федерации становится актуальным вопрос об организации ее деятельности при возникновении чрезвычайных обстоятельств.

Постановка проблемы: проведенный анализ нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих правоотношения органов оперативного управления (оперативных штабов) Министерства внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органов при возникновении особых условий (чрезвычайных обстоятельств), выявил их несовершенство. В частности, на эффективность управления этих органов и их руководителей в рассматриваемых условиях обстановки негативное влияние оказывает их логическая незавершенность.

Цель исследования: на основе проведенного анализа современного состояния законодательства Российской Федерации в области организации деятельности органов оперативного управления (оперативных штабов) Министерства внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органов при возникновении особых условий (чрезвычайных обстоятельств) предложить обоснованные пути совершенствования этой деятельности.

Методы: выводы и суждения авторов основаны на диалектико-материалистическом методе и функциональном подходе, а также формально-юридическом анализе.

Выводы: в статье излагается позиция авторов о необходимости и путях совершенствования организации деятельности органов оперативного управления (оперативных штабов) Министерства внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органов при возникновении особых условий (чрезвычайных обстоятельств).

Ключевые слова: группы оперативного штаба; органы внутренних дел; органы оперативного управления (оперативные штабы); особые условия; руководители; чрезвычайные обстоятельства; специальная операция; специальное мероприятие.

Abstract

Relevance: from year to year, the number of special conditions (extraordinary circumstances) in the Russian Federation does not decrease, and sometimes their growth is observed. In the context of reforming the system of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, the issue of organizing its activities in the event of emergency circumstances becomes relevant.

Problem statement: the analysis of regulatory legal acts of the Russian Federation regulating the legal relations of operational management bodies (operational headquarters) of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation and its territorial bodies in the event of special conditions (extraordinary circumstances), revealed their imperfection. In particular, their logical incompleteness has a negative impact on the effectiveness of the management of these bodies and their leaders in the considered conditions of the situation.

The purpose of the study: based on the analysis of the current state of the legislation of the Russian Federation in the field of organization of the activities of operational management bodies (operational headquarters) of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation and its territorial bodies, in the event of special conditions (extraordinary circumstances), propose reasonable ways to improve this activity.

Methods: the conclusions and judgments of the authors are based on the dialectical-materialistic method and functional approach, as well as formal legal analysis.

Conclusions: the article presents the authors' position on the need and ways to improve the organization of the activities of operational management bodies (operational headquarters) of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation and its territorial bodies in the event of special conditions (extraordinary circumstances).

Keywords: operational headquarters groups; internal affairs bodies; operational management bodies (operational headquarters); special conditions; managers; emergency circumstances; special operation; special event.

На сегодняшний день в перечень силовых структур Российской Федерации, на которые государством возложена функция обеспечения правопорядка и законности в особых

условиях, входит Министерство внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России) и его территориальные органы (далее – органы внутренних дел, ОВД).

Следует отметить, что научный термин «особые условия» нами используется как собирательное понятие, включающее в себя как содержание, так и условия (обстоятельства, правила, обстановка).

Научная формулировка термина «особые условия» применительно к деятельности органов внутренних дел понимается как повышенная по степени опасности и последствиям обстановка (состояние), вызываемая событиями (явлениями) социального, природного, техногенного, биологического характера и требующая от органов внутренних дел принятия и реализации специальных правовых, организационных, тактических мер и ресурсного обеспечения для защиты интересов личности, общества и государства в мирное и военное время [1].

Чрезвычайные обстоятельства являются составной частью особых условий [4], под которыми понимается обстановка, сложившаяся на определенной территории в результате противоправных деяний¹, сопровождающихся насильственными действиями, создающими непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, нормализовать которую невозможно без применения чрезвычайных мер, предусмотренных гл. 4 и 5 Федерального закона о полиции², таких как отдельные меры государственного принуждения, физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, а также установление ограничений на свободу передвижения по территории, усиление охраны общественного порядка и ограничения движения транспортных средств.

К чрезвычайным обстоятельствам относятся противоправные деяния, предусмотренные п. «а» ст. 3 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»³, за исключением обстоятельств, ликвидация которых относится к компетенции ФСБ России.

В частности, это:

- массовые беспорядки;
- блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей;
- подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований;
- деятельность вооруженных и иных особо опасных преступников (вооруженных дезертиров), совершивших тяжкое или особо тяжкое преступление;
- захват заложников;

- совершение побега из-под стражи;
- вооруженные вторжения, либо незаконные массовые пересечения Государственной границы Российской Федерации⁴.

В случае возникновения чрезвычайного обстоятельства в органах внутренних дел с целью управления силами и средствами, привлекаемыми для проведения специальной операции по пресечению чрезвычайного обстоятельства, разворачивается внештатный орган оперативного управления (далее – ООУ) (оперативный штаб), состав которого определяется исходя из требований приказа МВД России об утверждении Положения об Оперативном штабе Министерства внутренних дел Российской Федерации при возникновении чрезвычайных обстоятельств, об Оперативном штабе территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на окружном, межрегиональном и региональном уровнях при возникновении чрезвычайных обстоятельств, об Оперативном штабе (группе управления) территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне при возникновении чрезвычайных обстоятельств (чрезвычайных ситуаций)⁵ (далее – Приказ).

Структурно он состоит из пяти групп:

- первая – группа руководства, которая состоит из руководителя, заместителей руководителя и членов оперативного штаба (далее – ОШ);
- вторая – группа общего планирования и подготовки управленческих документов;
- третья – группа информации и контроля;
- четвертая – группа направлений;
- пятая – группа взаимодействующих органов.

Если сравнивать со структурой ОШ в предыдущей редакции, то он претерпел существенные изменения (ранее состоял из пятнадцати групп [6]).

Этим же Приказом определен и состав ОШ МВД России при возникновении чрезвычайных обстоятельств.

Несмотря на существенную оптимизацию структуры, место и роль ОШ МВД России в проведении специальной операции (специального мероприятия) (далее – СпО (СпМ)) в современных условиях не только по-прежнему высока, но и неуклонно возрастает.

Чтобы убедиться в данном выводе, рассмотрим его главную сущностную составляющую – это задачи и функции, которые были подвергнуты полной переработке в связи с принятием изменений в нормативные правовые акты Российской Федерации⁶.

¹ Обстоятельства, предусмотренные п. «а» ст. 3 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277), за исключением обстоятельств, ликвидация которых относится к компетенции ФСБ России.

² О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ.

³ СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

⁴ Обстоятельства, предусмотренные п. «а» ст. 3 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277), п. 2, 13, 30 ч. 1 ст. 12 и ч. 2 ст. 16 Федерального закона «О полиции».

⁵ Приказ МВД России от 31 декабря 2020 г. № 927.

⁶ Федеральный закон «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ,

Так, анализ нормативных правовых актов позволил выделить основные задачи ОШ, которыми являются:

- анализ оперативной обстановки на территории возникновения чрезвычайных обстоятельств (далее – ЧО) и на сопредельных с ней территориях;

- выработка решений на применение группировки сил и средств, задействованных при возникновении ЧО, для проведения специальных операций (мероприятий);

- взаимодействие с иными федеральными органами исполнительной власти (далее – ФОИВ) субъектов Российской Федерации по организации проведения специальных операций (мероприятий) при возникновении ЧО;

- координация деятельности ОВД по управлению группировкой сил и средств, задействованных в условиях ЧО, и локализации их последствий;

- контроль за реализацией управленческих решений при выполнении задач в условиях возникновения ЧО;

- подготовка материалов (проектов) для информирования Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, взаимодействующих и заинтересованных ФОИВ, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации о принимаемых мерах по ликвидации ЧО;

- подготовка в пределах своей компетенции предложений Президенту Российской Федерации о необходимости введения особых правовых режимов;

- выработка комплексных мер по устранению выявленных недостатков при выполнении задач в условиях возникновения ЧО.

В целях выполнения возложенных задач ОШ осуществляет следующие функции:

- планирование применения группировки сил и средств по выполнению задач в условиях ЧО, поддержанию правопорядка;

- координация действий сил и средств при проведении СПО (СПМ) по выполнению поставленных задач в условиях ЧО, поддержанию правопорядка;

- обеспечение согласованности действий между ведомственными территориальными органами и территориальными подразделениями (органами) взаимодействующих структур при выполнении совместных задач в условиях ЧО;

- организация (при необходимости) работы временного пресс-центра МВД России на период проведения СПО (СПМ) в условиях ЧО;

- по завершении СПО (СПМ) осуществление оценки работы ООУ по управлению силами и средствами в условиях ЧО и качества организации взаимодействия;

- анализ и внедрение в деятельность ООУ положительного опыта по действиям в условиях ЧО и реализации организационно-практических мер по поддержанию правопорядка;

- выработка организационно-практических мер и организация их реализации по предотвращению повторных противоправных проявлений по вопросам, отнесенным к компетенции ООУ.

С целью осуществления функций ООУ ОШ МВД России и территориальных органов МВД России по управлению силами и средствами ОВД, задействованных в обеспечении правопорядка на территории обслуживания, на первоначальном этапе реагирования при возникновении чрезвычайного обстоятельства используются Центр оперативного реагирования Оперативного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – ЦОР ОУ МВД России) и дежурные части территориальных органов МВД России (далее – ДЧ).

Законодательно определено, что с началом функционирования ООУ – ОШ ЦОР ОУ МВД России или ДЧ территориального органа МВД России соответственно становятся его рабочим органом.

В связи с этим можно сделать вывод о том, что руководители и сотрудники ЦОР ОУ МВД России и ДЧ территориального органа МВД России должны входить в состав ООУ – ОШ.

Однако в нормативном правовом акте⁷ в настоящее время это не учтено.

С целью дальнейшего совершенствования правового обеспечения органов оперативного управления (оперативных штабов) органов внутренних дел и их руководителей в особых условиях (при возникновении чрезвычайных обстоятельств) необходимо продолжить работу по данному направлению деятельности. Для этого нами предлагается внести дополнения в приказ МВД России⁸, касающиеся включения представителей (руководителей и сотрудников) ЦОР ОУ МВД России и ДЧ территориального органа МВД России в состав групп ОШ.

Федеральный закон «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ, Указ Президента Российской Федерации от 30 сентября 2016 г. № 510 (ред. от 01.07.2021) «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации» (вместе с «Положением о Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации»), а также ряд нормативных правовых актов о взаимодействии МВД России с другими федеральными органами исполнительной власти, содержащие служебную информацию ограниченного распространения или государственную тайну.

⁷ Об утверждении Положения об Оперативном штабе Министерства внутренних дел Российской Федерации при возникновении чрезвычайных обстоятельств, Типовых положений об Оперативных штабах (группах управления) территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации при возникновении чрезвычайных обстоятельств (чрезвычайных ситуаций): приказ МВД России от 31 декабря 2020 г. № 927.

⁸ Там же.

Следует согласиться с учеными, которые говорят, что работа органов оперативного управления (оперативных штабов) ОВД представляет сложный процесс, направленный на подготовку оптимальных, эффективных и своевременных предложений для принятия управленческого решения руководителем [3]. С этой целью необходимо скоординировать действия групп рабочего аппарата ОШ, сгенерировать различные варианты решений и из большого количества вариантов подготовить оптимальные предложения для принятия решения руководителем ОШ [2].

Однако сформулированный вывод на основе проведенных ранее исследований в обобщенном виде можно свести к тому, что руководители групп ОШ ОВД имеют разнообразный опыт работы при возникновении ЧО (как положительный, так и отрицательный). В связи с этим от них требуется правильное восприятие и точное сопоставление угроз с реальными возможностями возглавляемого ими подразделения, для того чтобы качественно подготовить предложения для руководителя СПО (СПМ) на использование подчиненных сил и средств [5].

В наставлении по организации деятельности органов внутренних дел Российской Федерации при возникновении чрезвычайных обстоятельств (ситуаций) определены только элементы группировки сил и средств органов внутренних дел Российской Федерации, создаваемые для выполнения задач при возникновении чрезвычайных обстоятельств (ситуаций).

Про количественный и качественный состав элементов группировки сил и средств органов внутренних дел законодатель «промолчал». Следовательно, их определяют непосредственные руководители групп ОШ ОВД исходя из их профессиональной компетенции и особенностей оперативной обстановки.

Зачастую это может являться одной из причин, оказывающих влияние на снижение уровня проведения СПО (СПМ) при возникновении чрезвычайного обстоятельства, так как руководители групп ОШ ОВД зачастую имеют недостаточные умения и навыки по выработке

управленческого решения в рассматриваемых условиях обстановки.

Это связано, прежде всего, с тем, что в настоящее время подготовка руководителей групп ОШ ОВД к выполнению возложенных на них задач и функций осуществляется исключительно в ходе штабных тренировок и командно-штабных учений, которые проводятся самостоятельно в ОВД и, как показывает практика, зачастую формально.

В современных условиях обстановки необходимо полностью исключить формализм по данному направлению деятельности и максимально уделять внимание подготовке руководителей групп ОШ ОВД к действиям при чрезвычайных обстоятельствах путем перехода от информационного обеспечения подготовки руководителей групп ОШ ОВД к единому (централизованному) образовательному пространству, в качестве которого предлагается использовать образовательные возможности Академии управления МВД России, в том числе дистанционные.

Для данного вида деятельности потребуются достаточно длительная и кропотливая подготовка профессиональных кадров, включающая их отбор и обучение.

Завершая рассмотрение полномочий органов оперативного управления (оперативных штабов) ОВД и их руководителей в особых условиях (при возникновении чрезвычайных обстоятельств), следует отметить, что, несмотря на их значимость по решению поставленных перед ними задач, они не всемогущи, и с этим нельзя не считаться, а необходимо учитывать при оценке их деятельности.

Как нам представляется, в этом случае (то есть при оценке их деятельности) речь должна вестись не о государстве в целом, а лишь о деятельности его аппарата.

Таким образом, к анализу и оценке органов оперативного управления (оперативных штабов) органов внутренних дел и их руководителей в особых условиях (при возникновении чрезвычайных обстоятельств) следует подходить осторожно, дифференцированно и справедливо.

Список литературы:

1. Майдыков А. Ф., Княжев В. Б., Демин Г. И. Совершенствование организации деятельности территориальных органов МВД России при чрезвычайных обстоятельствах: курс лекций. Москва, 2015.
2. Меньших В. В., Самороковский А. Ф. Обоснование выбора последовательности действий оперативного штаба при возникновении чрезвычайных обстоятельств. Воронеж, 2012.

References:

1. Majdykov A. F., Knyazhev V. B., Demin G. I. Sovershenstvovanie organizacii deyatelnosti territorial'nyh organov MVD Rossii pri chrezvychajnyh obstoyatel'stvah: kurs lekcij. Moskva, 2015.
2. Men'shih V. V., Samorokovskij A. F. Obosnovanie vybora posledovatel'nosti dejstvij operativnogo shtaba pri vzniknovenii chrezvychajnyh obstoyatel'stv. Voronezh, 2012.

3. Оперативно-боевая деятельность органов внутренних дел: монография / под ред. Ю. М. Антоняна. Москва, 2007.
4. Организационно-правовые основы деятельности органов исполнительной власти в кризисных ситуациях: учебное пособие / под ред. А. Ф. Майдыкова. Москва, 2010.
5. *Снеговой А. В.* Деятельность оперативных штабов органов внутренних дел при предупреждении и пресечении массовых беспорядков. Москва, 2010.
6. *Шукин В. М., Пестов Н. Н.* Органы оперативного управления силами и средствами органов внутренних дел в особых условиях. Москва, 2010.
3. Operativno-boevaya deyatel'nost' organov vnutrennih del: monografiya / pod red. Yu. M. Antonyana. Moskva, 2007.
4. Organizacionno-pravovye osnovy deyatel'nosti organov ispolnitel'noj vlasti v krizisnyh situatsiyah: uchebnoe posobie / pod red. A. F. Majdykova. Moskva, 2010.
5. *Snegovoj A. V.* Deyatel'nost' operativnyh shtabov organov vnutrennih del pri preduprezhdenii i presechenii massovyh besporyadkov. Moskva, 2010.
6. *Shchukin V. M., Pestov N. N.* Organy operativnogo upravleniya silami i sredstvami organov vnutrennih del v osobykh usloviyah. Moskva, 2010.

Для цитирования:

Майдыков Анатолий Федорович, Майдыков Андрей Анатольевич, Синодов Иван Анатольевич. О полномочиях органов оперативного управления (оперативных штабов) органов внутренних дел Российской Федерации и их руководителей в особых условиях (при возникновении чрезвычайных обстоятельств) // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 2 (62). С. 139–144.

For citation:

Maydykov Anatoliy Fedorovich, Maydykov Andrey Anatolyevich, Sinodov Ivan Anatolyevich. On the powers of the operational management bodies (operational headquarters) of the internal affairs bodies of the Russian Federation and their heads in special conditions (in case of emergency) // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2022. № 2 (62). P. 139–144.

Садюкова Ульяна Валерьевна,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры управления
органами расследования преступлений,
Академия управления МВД России,
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

E-mail: ulyana578@list.ru

Научная специальность:
12.00.11 – судебная власть,
прокурорский надзор,
организация правоохранительной деятельности
(5.1.2. Публично-правовые
(государственно-правовые) науки)

УДК 343.139

DOI 10.24412/2072-9391-2022-262-145-151

Дата поступления: 10 марта 2022 г.

Дата принятия статьи в печать: 15 июня 2022 г.

Организационное обеспечение в системе МВД России расследования отдельных видов преступлений подразделениями дознания

Organizational Support in the System of the Ministry of Internal Affairs of Russia for the Investigation of Certain Types of Crimes by the Inquiry Units

Аннотация

Актуальность: изменение преступности требует своевременного и адекватного противодействия ей со стороны правоохранительных органов, в том числе органов, выполняющих функцию расследования. В этой связи одной из важнейших задач, решаемых субъектами управления органами предварительного расследования, становится обеспечение упорядоченности и согласованности функциональной и организационной структур указанных органов и соответствие их оперативной обстановке, складывающейся на обслуживаемой территории. Успешность решения указанной задачи во многом определяется грамотным организационным обеспечением расследования отдельных (конкретных) видов преступлений.

Постановка проблемы: особенностью организационного обеспечения расследования отдельных видов преступлений подразделениями дознания в системе Министерства внут-

Ulyana Valeryevna Sadiokova,
Candidate of Law,
Associate Professor at the Department of Management
of Bodies and Units Crimes' Investigation,
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia,
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: ulyana578@list.ru

Scientific specialty:
12.00.11 – judicial power,
prosecutor's supervision,
organization of law enforcement activities
(5.1.2. Public Law
(State Law) Sciences)

Abstract

Relevance: the change in crime requires timely and adequate counteraction to it by law enforcement agencies, including bodies performing the function of investigation. In this regard, one of the most important tasks solved by the subjects of the management of the preliminary investigation bodies is to ensure the order and consistency of the functional and organizational structures of these bodies and their compliance with the operational situation prevailing in the serviced territory. The success of solving this problem is largely determined by competent organizational support for the investigation of certain (specific) types of crimes.

Problem statement: the peculiarity of the organizational support of the investigation of certain types of crimes by the units of inquiry in the system of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation and the choice of its forms and methods is the complexity or impossibility of implementing (applying) some of them and their effec-

ренных дел Российской Федерации и выбора его форм и способов является сложность или невозможность реализации (применения) отдельных из них и их эффективного сочетания в связи с небольшой штатной численностью этих подразделений.

Цель исследования: определение на основе теоретических изысканий, нормативной базы и складывающейся правоприменительной деятельности возможно оптимальных форм (их сочетания) организационного обеспечения расследования отдельных видов преступлений подразделениями дознания.

Методы исследования: догматический (формально-логический), сравнительно-правовой, статистический, метод исследования документов, наблюдения.

Результаты и ключевые выводы: предлагаются отдельные варианты сочетания форм и способов организационного обеспечения расследования отдельных видов преступлений подразделениями дознания в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Ключевые слова: расследование; организация; организационное обеспечение; подразделения дознания; подразделения организации дознания.

tive combination due to the small staffing of these units.

The purpose of the study: to determine, on the basis of theoretical research, the regulatory framework and the emerging law enforcement activities, the optimal forms (their combination) of organizational support for the investigation of certain types of crimes by the units of inquiry.

Research methods: dogmatic (formal-logical), comparative-legal, statistical, document research method, observations.

Results and key conclusions: separate variants of combining forms and methods of organizational support for the investigation of certain types of crimes by the units of inquiry in the system of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation are proposed.

Keywords: investigation; organization; organizational support; divisions of inquiry; divisions of the organization of inquiry.

В теории управления органами предварительного следствия и дознания под организационным обеспечением расследования отдельных видов преступлений понимается осуществляемое в соответствии с принятым управленческим решением, облаченным в соответствующую правовую форму, создание новых или реорганизация: 1) уже существующих органов предварительного расследования; 2) временных или постоянных организационно-штатных подразделений в их составе; определение категорий должностных лиц, уполномоченных на постоянной или временной основе осуществлять предварительное расследование уголовных дел о подследственных им преступлениях и иные возложенные на них функции [1, с. 3; 2, с. 3; 3, с. 3; 5, с. 3].

Из приведенного определения, по сути, следуют три основные формы организационного обеспечения расследования отдельных (конкретных) видов преступлений, это: 1) создание новых или реорганизация существующих подразделений; 2) создание следственных групп, групп дознавателей (процессуальная форма) или следственно-оперативных групп (организационная форма) – образований, предназначенных для объединения усилий должностных лиц, выполняющих при расследовании преступлений взаимосвязанные или взаимодополняющие

функции; 3) установление специализации следователей (дознавателей) по расследованию отдельных видов преступлений. Их применение имеет целью, прежде всего, обеспечение и повышение эффективности, качества расследования конкретных видов преступлений при одновременном сокращении сроков расследования, а грамотное сочетание приведенных форм способствует достижению обозначенных задач, в том числе ежегодно определяемых руководством ведомства и страны¹.

В этой связи определение формы (сочетание форм) организационного обеспечения расследования отдельных видов преступлений, его способов, а также необходимости, целесообразности и прогнозирования эффективности ее (их) применения является одним из важнейших вопросов, разрешаемых субъектами управления в реализации функции организации деятельности органов предварительного расследования.

Выбор форм и способов организационного обеспечения расследования отдельных видов преступлений (их сочетания) может быть детерминирован рядом факторов, в том числе объе-

¹ Расширенное заседание коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации «Об итогах оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации в 2021 году и задачах на 2022 год».

мами осуществляемой процессуальной деятельности органом расследования; степенью сложности расследуемых им уголовных дел; организационно-правовыми формами органа (или его конкретных подразделений); требованиями и установками вышестоящих субъектов управления к способу обеспечения раскрытия и расследования конкретных видов преступлений; поставленными оперативными задачами перед подразделением или стратегическими – перед подсистемой органов предварительного расследования в целом, действующих в определенных условиях оперативной обстановки, и т. д.

Особенностью организационного обеспечения расследования отдельных видов преступлений специализированными подразделениями дознания в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России) и выбора его форм и способов является сложность реализации (применения) отдельных из них и их сочетания в связи с небольшой штатной численностью этих подразделений.

Создание в структуре подразделения дознания для обособления самостоятельного направления деятельности или структурного выделения конкретной функции самостоятельных подразделений (отделов, отделений, групп), объединяющих в себе должностных лиц, выполняющих однородные функции, возможно от отделения и выше². Между тем функция расследования преступлений в подсистеме подразделений дознания системы МВД России реализуется исключительно в территориальных органах внутренних дел на районном уровне, создаваемых преимущественно в организационно-правовых формах группы, направления, отделения.

Последнее положение не всегда создает возможность применения субъектами управления и таких форм организационного обеспечения, как специализация дознавателей³, создание групп дознавателей по расследованию конкретных уголовных дел.

Изложенный тезис подтверждается и результатами опросов руководителей подразделений организации дознания, обучающихся по дополнительным профессиональным программам повышения квалификации в Академии управления МВД России. Руководителями отмечается отсутствие специализации дознавателей как таковой или формальное ее наличие толь-

ко в организационно-распорядительных документах, обусловленные не только штатной численностью, но и «текучестью», постоянной сменяемостью кадрового состава подразделений⁴. Небольшая штатная численность подразделений не позволяет создавать группы дознавателей, концентрируя силы на расследовании одного конкретного уголовного дела, точно так, как и создание специализированных следственно-оперативных групп, включая «незаинтересованность» соответствующих служб в оперативном сопровождении уголовного дела по раскрытию и расследованию преступлений небольшой и средней тяжести. Между тем, отмечают респонденты, потребность в организационном обеспечении расследования конкретных видов преступлений и применении его форм, приведенных выше, в подразделениях дознания действительно наличествует.

Определенным подспорьем в этой связи в организационном обеспечении расследования отдельных видов преступлений является регламентированная в приказе МВД России от 15 июня 2020 г. № 430 (в отличие от ранее действовавшего ведомственного нормативного акта⁵) возможность создания в структуре подразделения организации дознания подразделения, непосредственно выполняющего функцию расследования.

Представляется, что грамотная организация деятельности таких подразделений, прежде всего, качественная, казуистическая проработка принципа распределения уголовных дел между подразделениями дознания на районном и региональном уровнях относительно их организационно-структурного построения, сложившейся оперативной обстановки в конкретном регионе и/или особенностей методики расследования, специфики в доказывании по отдельным видам преступлений, позволит достичь определенных положительных результатов в организации и эффективности расследования отдельных видов преступлений в целом, с одной стороны, и уменьшить нагрузку подразделений дознания территориальных органов на районном уровне – с другой. Безусловно, требуется взвешенный подход к принятию такого управленческого решения и расчета субъектом управления прогноза эффективности его реализации.

В настоящее время подразделения по расследованию преступлений созданы и функционируют в подразделениях организации дозна-

² О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333.

³ Возможность введения специализации дознавателей ведомственными нормативными актами определяется относительно штатной численности подразделения – четыре единицы и более. См.: Вопросы организации деятельности подразделений организации дознания (подразделений дознания) территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 15 июня 2020 г. № 430.

⁴ По данным Управления по организации дознания МВД России, комплект службы ежегодно возрастает, по состоянию на 1 января 2022 г. составил 7,8 % от штатной численности; АППГ – 5,3 % (отчет 1-К).

⁵ Вопросы организации деятельности подразделений дознания (организации дознания) территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 21 ноября 2012 г. № 1051.

ния территориальных органов внутренних дел 15 субъектов Российской Федерации. Между тем Управлением по организации дознания МВД России (далее – УОД МВД России) среди обеспечивших эффективность расследования уголовных дел, имеющих большой общественный резонанс или требующих производства большого количества следственных и процессуальных действий, отмечены только три подразделения⁶. Среди недостатков остальных отмечаются низкая нагрузка в подразделениях организации дознания, не всегда достаточный уровень качества расследования и неоправданная практика откомандирования дознавателей.

Последнее может быть обусловлено не только незнанием и/или неумением применения субъектами управления знаний теории управления о познавательных-программирующих, организационно-регулирующих функциях управления, последовательности их реализации, основ организационного проектирования [4, с. 7; 6, с. 7; 7, с. 7] и т. д., но и влиянием иных деструктивных факторов.

В этой связи для приведения в соответствие организационной и функциональной структуры органа предварительного расследования в теории управления выделяют два основных метода: функционально-структурный и структурно-функциональный [5, с. 7]. Функционально-структурный позволяет определить место и роль структурного подразделения и упорядоченность организационных связей на этапе создания, а в рассматриваемом случае – и при возможной реорганизации органа. Структурно-функциональный метод применяется для предотвращения или корректировки (устранения) деформации функциональной модели органа под влиянием различных факторов в ходе его деятельности. Метод соответственно эффективен для оценки повседневной деятельности подразделения, выявления недостатков и отклонений от поставленных целей и задач, установления, какие функции фактически подразделение выполняет. Для этого субъекты управления используют средства наблюдения, постоянной фиксации выполняемых подразделением заданий и полученных результатов. Применение метода позволит взвешенно и объективно оценить сложившуюся ситуацию, выявить причины, ее обусловившие, принять дальнейшее управленческое решение о реорганизации подразделения.

В целом положительно оценивая регламентированную возможность создания подразделений по расследованию преступлений в под-

разделениях организации дознания, следует отметить, что положения приказа не определяют конкретные основания их создания, используя формулировку «при необходимости»; не определяют, за счет какой штатной численности они могут создаваться. С одной стороны, отсутствие точной регламентации этих вопросов в нормативном акте с учетом уже обозначенных особенностей организационно-структурного построения подсистемы подразделений дознания в системе МВД России и определенных сложностей в этой связи в организационном обеспечении расследования ими отдельных видов преступлений в некоторой степени облегчает последнее. С другой стороны, ее отсутствие обусловило формирование различной правоприменительной практики. Так, в одних регионах подразделения по расследованию преступлений были созданы за счет штатной численности подразделения организации дознания; в других – за счет штатной численности всех подразделений дознания региона; в отдельных субъектах – за счет штатной численности подразделений, не выполняющих функцию расследования. Вероятно, по тем же указанным выше причинам и такую правоприменительную практику можно оценить положительно.

Вместе с тем в целях выработки единой штатной политики в этом направлении представляется все же необходимым нормативное определение этого вопроса. Логичной видится регламентация возможности создания подразделения по расследованию преступлений в подразделении организации дознания за счет его штатной численности, то есть подразделения, в котором оно непосредственно создается, как регламентирован рассматриваемый вопрос, к примеру, для подсистемы следственных подразделений в системе МВД России⁷.

Особую актуальность вопросы организационного обеспечения расследования конкретных видов преступлений обретают в связи с изменением и модернизацией преступности в Российской Федерации. Свидетельством этому, к примеру, является ежегодный рост преступлений, совершаемых с использованием информационно-телекоммуникационных технологий (далее – ИТТ), и их способов.

С учетом приведенных выше особенностей организационного построения подсистемы подразделений дознания в системе МВД России одной из возможных моделей организационного обеспечения расследования конкретных (прежде всего, «новых», «сложных») видов преступлений, в том числе по линии ИТТ, сочетания его форм и способов в подразделениях до-

⁶ О расследовании преступлений подразделениями организации дознания: письмо Управления по организации дознания МВД России от 24 февраля 2022 г. № 1/1820.

⁷ Об органах предварительного следствия в системе МВД России: приказ МВД России от 9 января 2018 г. № 1.

знания системы МВД России может быть представлена следующим образом.

1. Создание в подразделениях организации дознания подразделений по расследованию конкретной категории преступлений с определением их преимущественной компетенции в расследовании наиболее сложных в доказывании и объемных уголовных дел или аккумулярование в этих подразделениях всего массива уголовных дел конкретного вида преступлений при не очень высоком количественном показателе зарегистрированных преступлений этой категории на обслуживаемой территории.

2. Наряду с созданием подразделения по расследованию преступлений в подразделении организации дознания целесообразно введение в подразделения дознания линейной специализации по расследованию рассматриваемой категории преступлений – основной или резервной – в зависимости от складывающейся оперативной обстановки на конкретной обслуживаемой территории.

Основная специализация предполагает выполнение дознавателем (дознавателями) обязанности по закрепленной линии – расследования уголовных дел о конкретных видах преступлений, преимущественно или постоянно. Введение же резервной специализации позволит обеспечить готовность подразделения к качественному и быстрому расследованию уголовных дел о конкретных видах преступлений при вероятности их совершения на обслуживаемой территории.

В зависимости от нагрузки по конкретной категории уголовных дел (в том числе по линии ИТТ) и штатной численности подразделения следует предусмотреть введение специализации не менее чем двух дознавателей, для одного из которых она будет являться дополнительной, то есть реализуемой лишь в порядке их взаимозаменяемости. Ее введение позволит обеспечить расследование конкретных видов преступлений во время отсутствия основного сотрудника или в случае перераспределения нагрузки в периоды колебаний в совершении этих преступлений.

Не менее важным в установлении специализации по расследованию отдельных видов преступлений является выбор его способа. Оптимальным с учетом сложившейся оперативной обстановки на территории Российской Федерации при расследовании преступлений по линии ИТТ (несмотря на приводимые ниже ее негативные моменты) является централизованное введение специализации, то есть субъектом принятия решения является руководитель высшего подразделения (в приводимой ситуации целесообразным представляется соответственно на уровне УОД МВД России). Цен-

трализованное принятие решения позволяет добиться единообразия в подборе кадров, обеспечить координацию действий специалистов в определенной области. Вместе с тем следует отметить недостаток такого способа установления специализации – не всегда имеющаяся возможность субъектов управления оперативно пересмотреть принятое на федеральном или региональном уровне управленческое решение в связи с кадровыми изменениями в подразделениях дознания и необходимость постоянного контроля актуальности списков сотрудников, включенных в приказ (распоряжение).

Строго определенного нормативного требования относительно формы управленческого решения, устанавливающего специализацию дознавателей, нет. Специализация может устанавливаться управленческим решением в правовой форме приказа или распоряжения соответствующего руководителя.

Важным аспектом в эффективной реализации управленческого решения об установлении специализации дознавателей является обязательное ее отражение в должностных регламентах сотрудников, специализирующихся на расследовании отдельных видов преступлений. Но не менее важным в организации субъектом управления деятельности всего подразделения дознания является точное закрепление в регламенте ее вида и условий ее применения (!).

В продолжение исследования оптимально эффективных форм организационного обеспечения расследования отдельных видов преступлений следует отметить положительно зарекомендованную и, как следствие, получившую в последнее время широкое применение в следственных подразделениях системы МВД России такую форму, как создание в территориальном органе на региональном уровне следственно-оперативных групп по раскрытию преступлений и расследованию уголовных дел по приоритетным направлениям, отличающуюся включением в их состав не только сотрудников, непосредственно выполняющих функцию расследования, но и представителей аппарата управления, не только исполнителей, но и руководителей этих подразделений как на региональном, так и районном уровне. Специализированная следственно-оперативная группа (далее – ССОГ) формируется из наиболее квалифицированных сотрудников, имеющих опыт в организации раскрытия и расследования конкретного вида преступлений, и возглавляется, как правило, руководителем следственного подразделения, непосредственно выполняющим функцию расследования, или его заместителем. Организационным, а скорее, статутным документом формирования является положение о ее деятельности, утвержденное соответствующим

щим приказом уполномоченного должностного лица, ее создавшим. Задачами ССОГ в положении определяются не только расследование уголовных дел, но и реализация оперативных материалов; раскрытие преступлений, в том числе прошлых лет; оперативное сопровождение и т. д. Руководителями подразделений аппарата управления ведется реестр уголовных дел соответствующей категории, составляются график заслушивания подразделений, выездов в территориальные органы по заслушиванию; организуется ежеквартальный доклад начальнику территориального органа о результатах деятельности ССОГ (о раскрытых преступлениях, приостановленных уголовных делах, направленных в суд, и т. д.). ССОГ создается без образования штатного структурного подразделения.

Представляется, приведенный положительный опыт следственных подразделений приемлем в применении и для подразделений организации дознания, прежде всего, с учетом обозначенных выше проблемных вопросов организационного обеспечения расследования отдельных видов преступлений подразделениями на районном уровне.

Не менее важным и необходимым в организационном обеспечении расследования отдельных видов преступлений является и методическое обеспечение территориальных органов, подразделений организации дознания (подразделений дознания) в этом направлении, по вопросам перераспределения штатной численности (дополнительно выделенной, к примеру, по преступлениям ИТТ), в том числе в целях укрепления подразделений соответствующей компетенции.

Следует отметить и то, что появление «новых», сложных в доказывании преступлений

может потребовать дополнительного исследования необходимости разработки дифференцированных методик расчета штатной численности для расследования конкретных видов преступлений, отличающихся от нормативно закрепленных сегодня безотносительно вида (категории) преступлений⁸. Критерии дифференцированного определения нагрузки ранее исследовались доцентом В. А. Милёхиным в диссертационном исследовании по управлению специализированными подразделениями дознания в органах внутренних дел [9, с. 13; 10, с. 13].

Таким образом, вопросы организационного обеспечения расследования отдельных видов преступлений следует решать комплексно, последовательно продолжая работу по нормативной регламентации создания и функционирования подразделений, постоянного расчета аппаратом управления фактических нагрузок на подразделения по конкретным видам преступлений, реализации мероприятий по их укреплению за счет перераспределения штатной численности, обучению, методическому, информационному, материально-техническому и кадровому ресурсному обеспечению. Формирование оптимальной организационной структуры подразделений дознания системы МВД России предполагает приведение функций, структурного построения и штатной численности органов внутренних дел всех уровней в соответствие с новыми задачами.

⁸ Об утверждении примерных нормативов численности подразделений органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 6 октября 2014 г. № 859.

Список литературы:

1. Бурнин С. С. Организационное обеспечение расследования налоговых преступлений: учебно-методическое пособие / под ред. Ю. А. Цветкова. Москва, 2020.
2. Бурнин С. С. Особенности организационного обеспечения расследования налоговых преступлений // Налоги. 2020. № 6.
3. Валов С. В. Организационное обеспечение расследования уголовных дел о киберпреступлениях // Противодействие киберпреступности: современное состояние и пути повышения эффективности: сборник статей. Минск, 2020.
4. Валов С. В. О содержании понятия «Организация расследования преступлений» // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 10.

References:

1. Burynin S. S. Organizacionnoe obespechenie rassledovaniya nalogovyh prestuplenij: uchebno-metodicheskoe posobie / pod red. Yu. A. Cvetkova. Moskva, 2020.
2. Burynin S. S. Osobennosti organizacionnogo obespecheniya rassledovaniya nalogovyh prestuplenij // Nalogi. 2020. № 6.
3. Valov S. V. Organizacionnoe obespechenie rassledovaniya ugovolnyh del o kiberprestupleniyah // Protivodejstvie kiberprestupnosti: sovremennoe sostoyanie i puti povysheniya effektivnosti: sbornik statej. Minsk, 2020.
4. Valov S. V. About the content of the concept "Organization of investigation of crimes" // Vestnik of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2015. № 10.

5. Валов С. В. Организация деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений: курс лекций. Москва, 2014.
6. Валов С. В. Управление органами предварительного следствия в России: теоретические и организационные основы: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2007.
7. Катернюк А. В. Исследование систем управления. Введение в организационное проектирование: учебное пособие. Ростов н/Д., 2009.
8. Коротков Э. М. Исследование систем управления: учебник. Москва, 2016.
9. Милёхин В. А. Организационная структура управления специализированными подразделениями дознания органов внутренних дел // Известия Тульского государственного университета. 2013. № 3. Ч. 1.
10. Милёхин В. А. Управление специализированными подразделениями дознания органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2013.
5. Valov S. V. Organizaciya deyatel'nosti organov vnutrennih del po rassledovaniyu prestuplenij: kurs lekcij. Moskva, 2014.
6. Valov S. V. Upravlenie organami predvaritel'nogo sledstviya v Rossii: teoreticheskie i organizacionnye osnovy: dis. ... kand. yurid. nauk. Moskva, 2007.
7. Katernyuk A. V. Issledovanie sistem upravleniya. Vvedenie v organizacionnoe proektirovanie: uchebnoe posobie. Rostov n/D., 2009.
8. Korotkov E. M. Issledovanie sistem upravleniya: uchebnik. Moskva, 2016.
9. Milyohin V. A. Organizational structure of management of specialized divisions of inquiry of law enforcement bodies // Izvestiya Tula State University. 2013. № 3. Ch. 1.
10. Milyohin V. A. Upravlenie specializirovannymi podrazdeleniyami doznaniya organov vnutrennih del: dis. ... kand. yurid. nauk. Moskva, 2013.

Для цитирования:

Судиокова Ульяна Валерьевна. Организационное обеспечение в системе МВД России расследования отдельных видов преступлений подразделениями дознания // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 2 (62). С. 145–151.

For citation:

Sadiokova Ulyana Valeryevna. Organizational Support in the System of the Ministry of Internal Affairs of Russia for the Investigation of Certain Types of Crimes by the Inquiry Units // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2022. № 2 (62). P. 145–151.

Снеговой Андрей Валентинович,
кандидат юридических наук, доцент,
начальник кафедры управления органами
внутренних дел в особых условиях центра
командно-штабных учений,
Академия управления МВД России,
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

E-mail: snegovoi-av@mail.ru

Научная специальность:
12.00.11 – судебная деятельность,
прокурорская деятельность, правозащитная
и правоохранительная деятельность
(5.1.2. Публично-правовые
(государственно-правовые) науки)

УДК 351.741

DOI 10.24412/2072-9391-2022-262-152-159

Дата поступления: 31 марта 2022 г.

Дата принятия статьи в печать: 15 июня 2022 г.

Отдельные особенности полномочий, осуществляемых органами внутренних дел Российской Федерации при чрезвычайных обстоятельствах

Certain Features of the Powers Exercised by the Internal Affairs Bodies of the Russian Federation under Extraordinary Circumstances

Аннотация

Актуальность: представленный в статье материал касается вопросов правового регулирования полномочий органов внутренних дел Российской Федерации при чрезвычайных обстоятельствах. Угроза возникновения такого рода событий и явлений, влекущих опасность для жизни и здоровья людей, сегодня высока. Многие задачи в рассматриваемых условиях органы внутренних дел выполняют во взаимодействии с иными федеральными органами исполнительной власти с применением мер государственного принуждения, в том числе чрезвычайных.

Постановка проблемы: полномочия органов внутренних дел, реализуемые ими в условиях чрезвычайных обстоятельств, в определенной мере трансформируются и приобретают кардинально новое значение. В частности, выполнение органами внутренних дел ряда задач при

Andrey Valentinovich Snegovoy,
Candidate of Law, Associate Professor,
Head of the Department of Management of Bodies
and Units of the Internal Affairs in Special Conditions
of the Center for Command Staff Trainings,
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia,
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: snegovoi-av@mail.ru

Scientific Specialty:
12.00.11 – Judicial Activity,
Prosecutorial Activity, Human Rights
And Law Enforcement Activities
(5.1.2. Public Law
(State Law) Sciences)

Abstract

Relevance: the material presented in the article concerns the issues of legal regulation of the powers of the internal affairs bodies of the Russian Federation in emergency circumstances. The threat of such events and phenomena entailing danger to human life and health is high today. Many tasks in the conditions under consideration are performed by the internal affairs bodies in cooperation with the other federal executive authorities with the use of state coercion measures, including emergency ones.

Statement of the problem: the powers of the internal affairs bodies, implemented by them in conditions of emergency, are transformed to a certain extent and acquire a radically new meaning. In particular, the fulfillment by the internal affairs bodies of a number of tasks in emergency circumstances is due to the introduction of legal regimes specifically provided for by legislation. At the same time,

чрезвычайных обстоятельствах обусловлено введением специально предусмотренных законодательством правовых режимов. При этом анализ законодательства и практики деятельности показывает, что условием успешного выполнения всего комплекса задач при чрезвычайных обстоятельствах может стать проработка и закрепление в законодательстве соответствующего массива нормативных правовых актов, регламентирующих порядок немедленного реагирования на резкие осложнения обстановки для пресечения преступных посягательств, создающих угрозу жизни и здоровью людей, в том числе с применением чрезвычайных мер.

Цель исследования: на основе анализа положений законодательства, регулирующего рассматриваемую сферу общественных отношений, сформулировать научно обоснованные предложения по совершенствованию правового регулирования деятельности органов внутренних дел Российской Федерации при чрезвычайных обстоятельствах.

Методы исследования: общенаучные и специальные методы, выработанные в правоведе. Применялись следующие методы научного познания: диалектический, исторический, сравнительно-правовой, логический и др.

Результаты и ключевые выводы: определение направлений совершенствования и обоснование конкретных предложений по внесению изменений в законодательство, регламентирующее полномочия органов внутренних дел Российской Федерации при чрезвычайных обстоятельствах, сможет позитивно повлиять на состояние правопорядка в стране и на минимизацию угроз общественной безопасности в будущем. Это поможет создать сбалансированные условия для обеспечения защищенности населения в рассматриваемых условиях. Предложенные подходы к совершенствованию правовой регламентации деятельности органов внутренних дел и иных федеральных органов исполнительной власти по обеспечению общественной безопасности при возникновении чрезвычайных обстоятельств могут быть использованы в нормотворческой деятельности и при проведении дальнейших научных исследований.

Ключевые слова: органы внутренних дел; полномочия; чрезвычайные обстоятельства.

the analysis of legislation and practice shows that the condition for the successful implementation of the entire set of tasks in emergency circumstances can be the elaboration and consolidation in legislation of the relevant array of regulatory legal acts regulating the procedure for immediate response to sudden complications of the situation to prevent criminal encroachments that threaten people's lives and health, including with the use of emergency measures.

The purpose of the study: based on the analysis of the provisions of the legislation regulating the sphere of public relations under consideration, to formulate scientifically sound proposals for improving the legal regulation of the activities of the internal affairs bodies of the Russian Federation in emergency circumstances.

Research methods: general scientific and special methods developed in jurisprudence. The following methods of scientific cognition were used: dialectical, historical, comparative legal, logical, etc.

Results and key conclusions: identification of areas for improvement and justification of specific proposals for amendments to the legislation regulating the powers of the internal affairs bodies of the Russian Federation in emergency circumstances will have a positive impact on the state of law and order in the country and on minimizing threats to public safety in the future. This will help to create balanced conditions for ensuring the protection of the population in the conditions under consideration. The proposed approaches to improving the legal regulation of the activities of internal affairs bodies and the other federal executive authorities to ensure public safety in the event of emergency circumstances can be used in standard setting activities and in conducting further scientific research.

Keywords: internal affairs bodies; powers; extraordinary circumstances.

Одной из непреходящих и актуальных проблем в жизни любой страны является обеспечение безопасности населения, устоев государства при чрезвычайных обстоя-

тельствах, включающих такие угрозы, как противоправные насильственные посягательства (террористические деяния, массовые беспорядки и др.), способные привести к гибели

людей, возникновению серьезной опасности для их жизни и здоровья, нарушению установленной Конституцией системы отношений, а также чрезвычайные ситуации, причинами которых могут быть события и явления в техногенной и природной сферах.

К сожалению, события, происходившие в последние годы в странах, поддерживающих союзнические межгосударственные отношения с Российской Федерацией, а именно в Белоруссии, Казахстане, Киргизии, свидетельствуют о том, что неблагоприятная ситуация в любой из стран может быть использована деструктивными силами с целью дальнейшей дестабилизации обстановки и достижения разрушительных целей, противоречащих интересам безопасности общества, государства.

В Российской Федерации современное состояние общественной безопасности, по мнению ученых, также характеризуется нестабильностью, адекватный уровень общественной безопасности не достигнут [1, с. 49].

Статистика свидетельствует, что за предыдущий год, к примеру, увеличилось число массовых беспорядков (с 2 до 17), возбуждений ненависти либо вражды, а равно унижений человеческого достоинства (+36,5%), публичных призывов к осуществлению экстремистской деятельности (+36,5%) и организаций экстремистского сообщества (с 21 до 36) [2, с. 40].

Возникновение чрезвычайных обстоятельств на территории оперативного обслуживания значительно расширяет спектр повседневно выполняемых органами внутренних дел задач и предполагает наделение их сотрудников совокупностью соответствующих прав и обязанностей.

В частности, исходя из положений Федерального закона «О полиции», к основным обязанностям, осуществляемым полицией в условиях чрезвычайных обстоятельств, можно отнести следующие: выполнение необходимых мероприятий при установлении карантина, содействие спасателям МЧС России, спасение людей, охрана ценностей и имущества при чрезвычайных ситуациях; предоставление помощи подразделениям ФСИН России в период розыскных мероприятий и обезвреживания лиц, совершивших побег из-под стражи, а также в ходе введенного режима особых условий в исправительных учреждениях; проведение мероприятий по противодействию проявлениям экстремизма; содействие осуществлению принимаемых мер противодействия террористическим проявлениям; обеспечение мероприятий в рамках предусмотренных Конституцией правовых режимов чрезвычайного положения и военного положения; содействие установленными законом процедурами

осуществлению мероприятий, проводимых погранорганами ФСБ России в рамках защиты Государственной границы нашей страны¹. При этом при чрезвычайных обстоятельствах полицейские, помимо повседневных полномочий, наделяются правом на применение тех ограничений и мер, которые предусмотрены соответствующими правовыми режимами – контртеррористической операции, чрезвычайного положения, военного положения.

Проведенный анализ показывает, что понятие «чрезвычайные обстоятельства» в федеральных законах не оформлено, а любая попытка определить их через перечисление различных ситуаций, не раскрывая их содержания, не может быть признана удачной, поскольку такой перечень никогда не будет исчерпывающим [4, с. 25].

Заслуживающим внимания является тот факт, что в МЧС России в числе терминов, используемых в деятельности названного органа власти, применяется понятие «чрезвычайное обстоятельство». Согласно формулировке указанного ведомства чрезвычайные обстоятельства могут вызывать либо источники чрезвычайной ситуации, либо массовые беспорядки². По нашему мнению, круг возможных источников возникновения чрезвычайных обстоятельств в указанном понимании весьма заужен. При этом обращает на себя внимание акцентуация лишь на одном из исследуемых обстоятельств – массовых беспорядках, по той причине, видимо, что массовые беспорядки – это наиболее яркий пример чрезвычайных обстоятельств, характеризующийся весьма высокой степенью общественной опасности.

Регулированию специфических общественных отношений при возникновении чрезвычайных обстоятельств в мирное время непосредственно посвящен ряд норм, содержащихся в Конституции (ст. 56, 88, 102, 109). Эти нормы, в свою очередь, вытекают из положений международного права, допускающих возможность введения любым из государств чрезвычайного положения на своей территории³. Анализ законодательства показывает, что перечень обстоятельств введения рассматриваемого правового режима, устранение которых без применения

¹ О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (п. 7 ч. 1 ст. 12) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

² Термины МЧС России. URL: <https://www.mchs.gov.ru/ministerstvo/o-ministerstve/terminy-mchs-rossii/term/346> (дата обращения: 22.01.2022). Чрезвычайное обстоятельство – негативное событие, вызванное источником чрезвычайной ситуации либо массовыми беспорядками и приведшее к гибели людей или угрозе их жизни и здоровью, ущербу государственной и другим видам собственности, личному имуществу граждан и окружающей природной среде на определенной территории.

³ Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) (ст. 4) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. № 12. Ст. 291.

чрезвычайных мер невозможно, приведен в Федеральном конституционном законе «О чрезвычайном положении»⁴. При этом указанный перечень во многом соответствует тем чрезвычайным обстоятельствам, о которых имеется упоминание в различных отраслях современного российского права: гражданском, налоговом, административном, уголовно-процессуальном, жилищном, земельном, трудовом⁵ и др.

В ходе изучения действующих норм права усматривается определенное тождество между исследуемыми нами обязанностями полиции в чрезвычайных обстоятельствах и обозначенными в действующей Стратегии национальной безопасности Российской Федерации задачами, решение которых позволяет достигнуть целей обеспечения такого стратегического приоритета, как общественная и государственная безопасность⁶. Указанное сходство абсолютно логично, так как полиция, как и органы внутренних дел в целом, является одним из институтов власти, который воплощает в жизнь либо же в определенной мере участвует в осуществлении политики по обеспечению безопасности государства и общества. В то же время общеизвестно, что институты публичной власти для осуществления государственной политики в области обеспечения безопасности наделены соответствующими инструментами – правовыми, организационными, информационными и др.

Как уже отмечалось, возникновение чрезвычайных обстоятельств влечет осуществление органами внутренних дел специфических полномочий, предопределяющих те задачи, которые указанный орган исполнительной власти выполняет в мирное время при введении правового режима контртеррористической операции, правового режима чрезвычайного положения⁷,

а также в иных кризисных ситуациях, в том числе с применением предусмотренных законодательством мер государственного принуждения⁸.

Следует обратить особое внимание на то, что вопросы правовой регламентации, организационного обеспечения деятельности органов внутренних дел и иных органов государственной власти в условиях чрезвычайных обстоятельств наиболее полно проработаны для событий, связанных с необходимостью парирования террористических проявлений, а также угроз техногенных, природных. Такой вывод можно сделать в силу того, что правовое регулирование в указанных сферах осуществлено соответствующими федеральными законами⁹ и подзаконными нормативными правовыми актами.

Что касается реагирования на массовые беспорядки и ряд иных противоправных действий, приводящих к возникновению чрезвычайных обстоятельств, то организационные аспекты деятельности органов исполнительной власти в указанных условиях (планирование, осуществление первоочередных мероприятий, проведение совместных действий по пресечению совершаемых преступных деяний, минимизации их последствий) в законе детально не определены. При этом на ведомственном уровне указанные выше аспекты деятельности свою регламентацию имеют.

В то же время, как и иные органы исполнительной власти, полиция должна действовать в точном соответствии с законом, а любые ограничения прав, лимитация интересов физических и юридических лиц возможны лишь в рамках порядка, предусмотренного федеральным законом¹⁰.

Указанные особенности правовой регламентации вызывают необходимость реализации мер по конструированию и наполнению системы нормативных правовых актов, отвечающих потребностям практической деятельности в нестандартных, критических условиях и определяющих роль и место, степень участия, алгоритмы действий органов внутренних дел и иных взаимодействующих органов исполнительной власти при возникновении чрезвычайных обстоятельств. Одновременно требуется проработка вопросов по недопущению надления органов внутренних дел (как и иных субъектов исследуемой деятельности) избыточными и несвойственными функциями при чрезвычайных обстоятельствах, а также возложения полномо-

⁴ О чрезвычайном положении: Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (ст. 3) // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

⁵ См., напр.: Гражданский кодекс РФ: ст. 202 (Приостановление течения срока исковой давности), ст. 242 (Реквизиция), ст. 401 (Основания ответственности за нарушение обязательства), ст. 887 (Форма договора хранения), ст. 1129 (Завешание в чрезвычайных обстоятельствах); Налоговый кодекс РФ (ред. от 28.12.2016): ст. 111 (Обстоятельства, исключающие вину лица в совершении налогового правонарушения); Кодекс РФ об административных правонарушениях: ст. 4.3 (Обстоятельства, отягчающие административную ответственность); Жилищный кодекс РФ: ст. 3 (Неприкосновенность жилища и недопустимость его произвольного лишения), ст. 95 (Назначение жилых помещений маневренного фонда); Уголовно-процессуальный кодекс РФ: ст. 281 (Оглашение показаний потерпевшего и свидетеля); Земельный кодекс РФ: ст. 51 (Реквизиция земельного участка), ст. 93 (Земли обороны и безопасности); Трудовой кодекс РФ: ст. 4 (Запрещение принудительного труда), ст. 72.2 (Временный перевод на другую работу), ст. 83 (Прекращение трудового договора по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон), ст. 99 (Сверхурочная работа), ст. 227 (Несчастные случаи, подлежащие расследованию и учету).

⁶ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // СЗ РФ. 2021. № 27. Ст. 5351.

⁷ О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (п. 7 ч. 1 ст. 12, 13) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

⁸ Там же. Ст. 14.

⁹ О противодействии терроризму: Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146; О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

¹⁰ О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (п. 7 ч. 1 ст. 6) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

чий, не установленных законодательством Российской Федерации.

При чрезвычайных обстоятельствах значительная часть усилий органов внутренних дел перенаправляется на осуществление следующих специфических мероприятий:

- создание ограничений по реализации передвижения (въезда-выезда, пребывания на определенной территории) в случае введения правовых режимов (контртеррористической операции, чрезвычайного положения);
- форсирование мер по охране объектов, подлежащих защите со стороны государства, а также объектов жизнедеятельности, транспорта и общественного порядка в целом;
- проведение досмотра транспорта, вещей, людей, ограничивание перемещений пешеходов, дорожного движения;
- установление личности, проверка документов, перемещение (удаление) людей и транспортных средств с каких-либо местностей, территорий;
- участие в эвакуировании, в карантинных и других мероприятиях;
- организация взаимодействия с подразделениями и органами иных институтов публичной власти.

Названные мероприятия предполагают значительный объем обеспечительных действий, которые нередко актуализируют необходимость их должного правового регулирования. Следует отметить, что определенные меры по надлежащей регламентации рассматриваемой сферы общественных отношений законодателем принимаются. Так, в декабре 2021 г. в Федеральный закон «О полиции» включены нормы, регламентирующие, в частности, открытие сотрудниками-полицейскими средств транспорта, скорректированы обстоятельства, порядок блокирования (оцепления) местности, построек. Кроме того, оговорено право доступа полицейских в помещения и на территорию собственников для задержания лиц, на которых указывают свидетели либо жертвы преступлений, а также с целью захвата лиц, которые обнаружены в месте осуществления преступного деяния или пытаются скрыться.

В обозримой перспективе вполне возможным является появление у органов внутренних дел и иных задач (например, в сфере контроля за оборотом оружия, боеприпасов и т. п.), к выполнению которых полиция будет привлечена и при введении соответствующих правовых режимов. В этой связи заслуживающим внимания является тот факт, что совсем недавно Следственный комитет Российской Федерации выступил с инициативами по подключению Министерства внутренних дел к контролю

над оружием после нескольких «резонансных происшествий»¹¹.

Анализ указанных выше полномочий органов внутренних дел, реализуемых ими при чрезвычайных обстоятельствах, а также изучение результатов практической деятельности свидетельствует о том, что объем задач в рассматриваемых условиях значительно возрастает. Отдельные задачи выполняются так же, как и в повседневных условиях, но в условиях чрезвычайных обстоятельств приобретают кардинально новое значение.

Достаточно сказать, что лишь для усиления охраны общественного порядка в рассматриваемых условиях потребуются значительное увеличение количества сотрудников органов внутренних дел, привлечение дополнительных сил из подразделений иных субъектов правоохраны. А совокупность действий по осуществлению возможных запретов на проведение собраний и иных массовых мероприятий должна обеспечиваться органами внутренних дел в тесном взаимодействии с соответствующими органами власти и предполагает регулярный обмен информацией по фактам организации и проведения несанкционированных акций. Целесообразной является и организация на территории оперативного обслуживания оперативно-профилактических операций и мероприятий, позволяющих не допустить осложнений обстановки.

Сфера правоотношений, складывающихся в период возникновения чрезвычайных обстоятельств, регламентируется разными по юридической силе нормативными правовыми актами. При этом можно согласиться с учеными, определяющими исследуемую совокупность нормативных правовых актов как «чрезвычайное законодательство», которое «является составной частью обычного законодательства государства и имеет или, по крайней мере, должно иметь системный характер» [3, с. 26].

В то же время из анализа законодательства, регламентирующего рассматриваемую сферу деятельности, следует, что правовое регулирование в исчерпывающем объеме охватывает лишь часть общественных отношений, складывающихся при чрезвычайных обстоятельствах.

Так, заслуживающим внимания является вопрос о том, каким образом и насколько полно регламентированы сегодня порядок планирования и проведения мероприятий, необходимых для реагирования на возникающие чрезвычайные обстоятельства криминального характера. Ученые утверждают, и с этим нельзя не согласиться, что в сфере реагирования на чрезвычай-

¹¹ Бастрыкин предложил вернуть МВД контроль за оборотом оружия. URL: <https://www.rbc.ru/society/13/01/2022/61df92e49a794768bc6fa298> (дата обращения: 21.01.2022).

ные обстоятельства криминального характера «нуждаются в уточнении многие вопросы, например, вопросы понятийного характера, степень участия и меры ответственности субъектов в борьбе с терроризмом; полномочия, ответственность, а также административные и уголовные процедуры в условиях чрезвычайного положения и т. д.» [4, с. 42].

Заслуживающим внимания является утверждение соответствующим нормативным правовым актом МВД России Положение об Оперативном штабе Министерства внутренних дел Российской Федерации при возникновении чрезвычайных обстоятельств. В качестве функций указанного внештатного органа управления, в частности, определены: согласование применения органов внутренних дел и подразделений иных органов исполнительной власти при выполнении рассматриваемых нами задач; планирование действий группировки сил и средств по выполнению задач при чрезвычайных обстоятельствах; координация действий сил и средств в ходе проведения специальных операций в рассматриваемых условиях¹².

В содержании рассматриваемого нормативного правового акта определена роль оперативного штаба (далее – ОШ) при проведении специальной операции и иные аспекты организации управления при чрезвычайных обстоятельствах. При этом, как известно, определения термина «специальная операция» ни в одном акте, обладающем высшей юридической силой, нет. Нет упоминаний в федеральных законах и о вопросах организации планирования действий группировки сил и средств, и о необходимости создания и функционирования ОШ в исследуемых условиях [5, с. 175]. Следует заметить, что о необходимости заблаговременной регламентации [2, с. 275] указанных вопросов не раз заявляли ученые и специалисты [6, с. 108].

Кроме того, в связи с тем что в подавляющем большинстве случаев рассматриваемые нами задачи при чрезвычайных обстоятельствах выполняются силами разных министерств и федеральных служб, возникают вопросы и по закреплению в федеральных законах компетенции органов внутренних дел при выполнении задач в условиях чрезвычайных обстоятельств различного характера как в качестве головного, так и в качестве содействующего органа.

Таким образом, усматривается пробельность в исследуемом нами чрезвычайном законода-

тельстве и, прежде всего, на законодательном уровне. А как уже упоминалось, осуществление деятельности полиции, являющейся основной составляющей системы МВД России, возможно только в точном соответствии с законом. Тем более, когда речь идет о выполнении задач в условиях чрезвычайных обстоятельств, то есть в тот период, который предполагает возможность ограничения прав и свобод населения путем введения соответствующих правовых режимов.

Для устранения рассматриваемого пробела в правовой регламентации целесообразно, на наш взгляд, разработка и принятие закона, который позволял бы наряду с уже имеющимися актами законодательного уровня, не затрагивающими вопросы реагирования на чрезвычайные социальные события нетеррористического характера, предусмотреть установление общих организационно-правовых норм в области защиты населения, обеспечения общественной безопасности при возникающих чрезвычайных обстоятельствах криминального характера.

В указанном нормативном правовом акте могли бы найти отражение: причины введения правового режима экстренного реагирования на возникновение чрезвычайных обстоятельств; полный перечень необходимых ограничений и мер, применяемых в период проведения специальной операции; порядок действий группировки сил и средств и органа оперативного управления, участвующих в проводимых мероприятиях.

Исходя из результатов сравнительного анализа предписаний действующих законов «О чрезвычайном положении», «О противодействии терроризму», можно констатировать, что ограничения и меры, применяемые в соответствии с указанными актами в рамках режима чрезвычайного положения и режима контртеррористической операции и реализуемые, в том числе, при участии органов внутренних дел, во многом идентичны. При этом введение обозначенных правовых режимов происходит далеко не однообразно. Так, чрезвычайное положение может быть введено только Президентом Российской Федерации, а режим контртеррористической операции – как правило, определенными должностными лицами органов безопасности.

Таким образом, можно предположить, что для защиты населения, обеспечения общественной безопасности при возникновении чрезвычайных обстоятельств криминального характера следует регламентировать возможность введения правового режима чрезвычайных обстоятельств. Кстати, «о промежуточном, более мягком, чем чрезвычайное положение, режиме» в своих трудах на протяжении многих лет говорит профессор С. А. Старостин, доказывая, что «такой мягкий режим следует закрепить законодательно» [7, с. 30].

¹² Об утверждении Положения об Оперативном штабе Министерства внутренних дел Российской Федерации при возникновении чрезвычайных обстоятельств, типовых положений об оперативных штабах (группах управления) территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации при возникновении чрезвычайных обстоятельств (чрезвычайных ситуаций): приказ МВД России от 31 декабря 2020 г. № 927.

По нашему мнению, рассматриваемый режим чрезвычайных обстоятельств криминального характера должен быть отнюдь не мягким в силу того, что в рамках указанного режима могут быть предусмотрены необходимые меры и ограничения, во многом аналогичные тем средствам и действиям, которые предусмотрены и применяются при введении уже апробированных правовых режимов – контртеррористической операции и чрезвычайного положения.

Важной особенностью режима чрезвычайных обстоятельств криминального характера может стать наличие мероприятий, выделенных из общего перечня и осуществляемых экстренно в период прогнозируемой угрозы или возникновения чрезвычайных обстоятельств. Такие в первоочередном порядке выполняемые действия могут включать: блокирование, оцепление определенной территории; наращивание усилий по обеспечению безопасности населения и по охране общественного порядка, различных объектов особой важности; сбор сведений в формате оперативно-розыскной деятельности; прекращение предоставления сервисов связи; ограничения в деятельности объектов с высокой потенциальной опасностью; эвакуационные мероприятия.

С целью регулирования вопросов координации действий сил и средств органов исполнительной власти, организации планирования необходимых мероприятий и управления проведением специальных операций при чрезвычайных обстоятельствах следует рассмотреть возможность на подзаконном уровне (в рамках нормативного правового акта уровня указа Президента Российской Федерации) регламентировать создание межведомственного органа управления (оперативного штаба при возникновении чрезвычайных обстоятельств) и порядок применения сил и средств, задействуемых для минимизации последствий чрезвычайных обстоятельств, нормализации обстановки.

Такое решение позволило бы усовершенствовать управление органами исполнительной власти в период возникновения чрезвычайных обстоятельств и организации экстренного реагирования на них, а также однозначно определить компетенцию оперативных штабов как органов управления, создаваемых и в Министерстве внутренних дел Российской Федерации и в территориальных органах МВД России. Кроме того, в положениях рассматрива-

емого подзаконного нормативного правового акта можно было бы на надведомственном уровне установить структуру ОШ и отдельные полномочия должностных лиц, входящих в состав указанного субъекта управления. Должен быть предусмотрен, по нашему мнению, и обязательный характер исполнения решений рассматриваемого органа оперативного управления для всех участвующих в выполнении задач при чрезвычайных обстоятельствах.

Учитывая тот факт, что в соответствии с законодательством органы внутренних дел ряд задач при чрезвычайных обстоятельствах выполняют непосредственно, а в реализации отдельных мероприятий принимают участие, следует детально (в рамках наставлений, инструкций) регламентировать их деятельность, как представляется, в первом случае – ведомственным нормативным правовым актом МВД России, а в случаях оказания содействия иным федеральным органам исполнительной власти (ФСИН России, Пограничной службе ФСБ России, ФССП России и др.) – межведомственными нормативными правовыми актами.

Подводя итоги, можно сформулировать следующие выводы.

Выполняемые органами внутренних дел при возникновении чрезвычайных обстоятельств задачи, а также полномочия указанного органа власти во многом корреспондируются с задачами, решение которых направлено на достижение целей обеспечения такого стратегического приоритета, как государственная и общественная безопасность.

Задачи органов внутренних дел при чрезвычайных обстоятельствах в значительной мере трансформируются, и проведенный анализ свидетельствует о необходимости дополнительной законотворческой работы по адекватному правовому регулированию функционирования органов управления и группировки сил и средств, выработки и закрепления алгоритмов их действий на этапе непосредственного применения, а также обеспечения необходимого уровня готовности к осуществлению мероприятий.

Законотворческая работа по установлению и устранению правовых пробелов в закреплении непосредственной компетенции органов внутренних дел и ее разграничении с иными субъектами деятельности при чрезвычайных обстоятельствах необходима на всех уровнях правового регулирования, начиная с законодательного.

Список литературы:

1. Гирько С. И. К вопросу о реализации концепции общественной безопасности Рос-

References:

1. Gir'ko S. I. On implementation of the public security concept in the Russian Federation //

- сийской Федерации // Административное право и процесс. 2019. № 9.
2. Гончарова М. В. [и др.]. Комплексный анализ состояния преступности в Российской Федерации по итогам 2021 года и ожидаемые тенденции ее развития: аналитический обзор. Москва, 2022.
 3. Зиборов О. В. Современное чрезвычайное законодательство: чрезмерная жестокость или единственный способ навести порядок? // Общество и право. 2014. № 2 (48).
 4. Мелёхин А. В. Чрезвычайное законодательство Российской Федерации: теоретические, правовые и организационные проблемы его реализации: монография. Москва, 2013.
 5. Милованов А. В., Снеговой А. В. О некоторых правовых и организационных аспектах планирования деятельности территориальных органов МВД России при чрезвычайных обстоятельствах // Пробелы в российском законодательстве. 2020. № 2.
 6. Милованов А. В. О совершенствовании правового обеспечения вопросов, связанных с действиями территориальных органов МВД России при чрезвычайных обстоятельствах // Аграрное и земельное право. 2020. № 8 (188).
 7. Старостин С. А. Чрезвычайное положение: монография. Москва, 2019.
1. Administrativnoye pravo i process. 2019. № 9.
 2. Goncharova M. V. [i dr.]. Kompleksnyj analiz sostoyaniya prestupnosti v Rossijskoj Federacii po itogam 2021 goda i ozhidayemyye tendencii yeye razvitiya: analiticheskij obzor. Moskva, 2022.
 3. Ziborov O. V. Modern emergency legislation: the excessive cruelty, or the only way to restore order? // Society and Law. 2014. № 2 (48).
 4. Melyokhin A. V. Chrezvychajnoye zakonodatel'stvo Rossijskoj Federacii: teoreticheskiye, pravovyye i organizacionnyye problemy yego realizacii: monografiya. Moskva, 2013.
 5. Milovanov A. V., Snegovoy A. V. About some legal and organizational aspects of planning the activities of the territorial bodies of the Russian MVD under extraordinary circumstances // Gaps in Russian legislation. 2020. № 2.
 6. Milovanov A. V. On improving the legal provision of issues related to the actions of the territorial bodies of the Russian Interior Ministry under extraordinary circumstances // Agrarian and land law. 2020. № 8 (188).
 7. Starostin S. A. Chrezvychajnoye polozheniye: monografiya. Moskva, 2019.

Для цитирования:

Снеговой Андрей Валентинович. Отдельные особенности полномочий, осуществляемых органами внутренних дел Российской Федерации при чрезвычайных обстоятельствах // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 2 (62). С. 152–159.

For citation:

Snegovoy Andrey Valentinovich. Certain Features of the Powers Exercised by the Internal Affairs Bodies of the Russian Federation under Extraordinary Circumstances // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2022. № 2 (62). P. 152–159.

Торопов Борис Андреевич,
кандидат технических наук, доцент,
профессор кафедры информационных технологий,
Академия управления МВД России,
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

E-mail: torbor@mail.ru

ORCID 0000-0001-7012-4883

Гонов Шамиль Хасанович,
кандидат технических наук,
заместитель начальника кафедры
информационных технологий,
Академия управления МВД России,
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8
E-mail: gonov@bk.ru

ORCID 0000-0001-5714-5356

Научная специальность:
12.00.11 – судебная деятельность,
прокурорская деятельность, правозащитная
и правоохранительная деятельность
(5.1.2. Публично-правовые
(государственно-правовые) науки)

УДК 351.74

DOI 10.24412/2072-9391-2022-262-160-167

Дата поступления: 16 марта 2022 г.

Дата принятия статьи в печать: 15 июня 2022 г.

Результаты исследования готовности сотрудников полиции к внедрению искусственного интеллекта в оперативно-служебную деятельность органов внутренних дел Российской Федерации

The Results of Study of the Readiness of Police Officers to Implement Artificial Intelligence in the Operational and Official Activities of the Internal Affairs Bodies of the Russian Federation

Аннотация

Стремительная информатизация всех сфер деятельности государства и общества диктует органам внутренних дел Российской Федерации необходимость соответствовать современным технологическим реалиям в ходе реализации своих функций. Цифровая трансформация

Boris Andreyevich Toropov,
Candidate of Technology, Associate Professor,
Professor at the Information Technology Department,
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia,
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: torbor@mail.ru

Shamil Hasanovich Gonov,
Candidate of Technology,
Deputy Head of the Information Technology Department,
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia,
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: gonov@bk.ru

Scientific Specialty:
12.00.11 – Judicial Activities,
Prosecutorial Activities,
Human Rights and Law Enforcement
(5.1.2. Public Law (State Law) Sciences)

Abstract

The rapid informatization of all spheres of activity of the state and society dictates to the internal affairs bodies of the Russian Federation the need to comply with modern technological realities in the implementation of their functions. The digital transformation of the divisions of

подразделений Министерства внутренних дел Российской Федерации – это длящийся процесс, от результатов которого будет зависеть эффективность и оперативность принимаемых в органах внутренних дел решений, а соответственно и их способность противостоять новым вызовам со стороны криминала, способность обеспечить общественную безопасность в условиях непростой оперативной обстановки, которая все больше включает в себя элементы активности граждан в информационном поле.

Одна из проблем в рамках перехода органов внутренних дел на новый технологический уровень связана не столько с технологиями, сколько с кадровым потенциалом системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, с готовностью сотрудников применять новые технологии, отдавая себе отчет в их возможностях и имеющихся ограничениях.

В настоящей работе предпринята попытка проанализировать состояние готовности личного состава Министерства внутренних дел Российской Федерации к применению систем искусственного интеллекта в различных направлениях оперативно-служебной деятельности. Авторы на основе проведенного анкетирования и методов математической статистики рассматривают самооценку сотрудников в области познаний в предметной сфере, а также их оценку перспектив внедрения технологий искусственного интеллекта в работу органов внутренних дел. В заключение предлагается ряд выводов относительно того, какие организационные изменения необходимы в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации для эффективного перехода к применению инновационных технологий.

Ключевые слова: технологии искусственного интеллекта; цифровая трансформация; информационно-аналитическая деятельность; обработка анкетных опросов; анализ данных; подготовка кадров.

the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation is an ongoing process, the results of which will determine the effectiveness and efficiency of decisions taken in the internal affairs bodies, and, accordingly, their ability to withstand new challenges from crime, the ability to ensure public safety in a difficult operational environment, which increasingly includes elements of citizens' activity in the information field.

One of the problems in the framework of the transition of internal affairs bodies to a new technological level is not so much related to technology as to the personnel potential of the system of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, with the willingness of employees to apply new technologies, being aware of their capabilities and limitations.

In this paper, an attempt is made to analyze the state of readiness of the personnel of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation for the use of artificial intelligence systems in various areas of operational and service activities. The authors, based on the conducted questionnaire and methods of mathematical statistics, consider the self-assessment of employees in the field of knowledge in the subject area, as well as their assessment of the prospects for the introduction of artificial intelligence technologies into the work of internal affairs bodies. In conclusion, a number of conclusions are proposed regarding what organizational changes are needed in the system of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation for an effective transition to the use of innovative technologies.

Keywords: artificial intelligence technologies; digital transformation; information and analytical activities; questionnaire processing; data analysis; personnel training.

Введение. Сегодня процессы цифровой трансформации активно протекают во многих сферах жизнедеятельности государства и общества. Не являются исключением и те направления деятельности, которые относятся к компетенции различных подразделений Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России). Действительно, в современных условиях функционирования правоохранительных органов все большее значение приобретает информация, эффективная организация информационных потоков, а также способность организационной структуры

МВД России перестроиться и действовать эффективно с учетом цифровизации практически всех направлений собственной деятельности. Все возрастающая сложность и разнообразие задач, встающих перед органами внутренних дел, часто предполагает принятие управленческих решений в условиях риска и неопределенности. Здесь ведущую роль также играют информационные технологии, направленные на сбор и аналитическую обработку значимой информации, поддержку принятия решений.

Перспективными в данном контексте являются информационные системы, использу-

ющие технологии искусственного интеллекта, которые позволяют переложить часть когнитивных функций человека на компьютерную программу, способную вырабатывать решение подобно тому, как это делает живой человек, используя сложную систему ассоциативных связей, интуитивно, когда невозможно зафиксировать все логические операции, предпринятые на пути к итоговому решению. Таким образом, следует рассматривать процессы принятия решений в современных условиях как симбиотические – человеко-машинные, причем, в части отработки машиной того или иного решения человек доверяется ей, не вполне понимая принципы работы и возможности системы искусственного интеллекта.

Учитывая вышесказанное, можно выдвинуть гипотезу о том, что подразделения МВД России на их текущем этапе развития не вполне готовы к широкому внедрению систем искусственного интеллекта, ни организационно, ни в плане кадрового потенциала. С одной стороны, эта неготовность отчасти объективна, в ряде случаев современное правовое поле, регулирующее деятельность МВД России, не предусматривает по своему духу делегирование функций лица, принимающего решение, компьютеру. С другой стороны, научно-технический прогресс неумолим, и технологии искусственного интеллекта уже сегодня успешно применяются в ряде направлений деятельности, возможно, без атрибутирования в качестве таковых. Примером может выступать в основном экспертно-криминалистическая деятельность, где нейронные сети используются во многих видах экспертизы.

Постановка задачи. В настоящей работе авторы задались вопросом о готовности сотрудников подразделений МВД России к использованию систем искусственного интеллекта в своей оперативно-служебной деятельности. При этом интерес представляла не только готовность применять определенные программно-аппаратные комплексы для решения конкретных задач с точки зрения уровня подготовки специалистов, но также и морально-психологическая сторона вопроса, заключающаяся в понимании границ возможностей систем искусственного интеллекта, принципов их работы, психологической готовности довериться решению, выработанному компьютером.

Поставленная задача обладает достаточно высокой актуальностью, доказательством чему может служить интерес руководства МВД России к широкому использованию технологий искусственного интеллекта в деятельности подразделений МВД России. Так, в 2020 г. Академия управления МВД России по заявке Департамента информационных технологий, связи и защиты информации провела научно-иссле-

довательскую работу (далее – НИР), направленную на подготовку проекта Концепции использования искусственного интеллекта в деятельности подразделений МВД России. В ходе этой НИР были выработаны перспективные направления применения рассматриваемых технологий в деятельности широкого спектра подразделений нашего ведомства, механизмы внедрения этих технологий в практическую деятельность, а также критерии оценки эффективности результатов внедрения. Безусловно, реализация подобной концепции немыслима без повышения уровня знаний, умений и навыков сотрудников МВД России в области технологий искусственного интеллекта. Поэтому особое внимание в работе уделяется готовности личного состава подразделений МВД России к переходу на качественно новый технологический уровень.

В рамках подготовки этой НИР проведено анкетирование среди представителей различных направлений деятельности органов внутренних дел, направленное на определение текущего состояния готовности МВД России к внедрению технологий искусственного интеллекта.

Разработанность научной проблематики. Рассматриваемая авторами научная задача стабильно вызывала интерес у многих исследователей в различные периоды времени. Но в последнее время, в связи с утверждением Президентом Российской Федерации в 2019 г. Национальной стратегии развития искусственного интеллекта, интерес к данной тематике только усилился. Ясно, что четвертая промышленная революция предопределила необходимость использования перспективных технологий, в том числе и в органах правопорядка [21]. Активное использование методов искусственного интеллекта выступает фундаментом повышения эффективности функционирования правоохранительных органов [17]. Наибольшее применение методы искусственного интеллекта получили в деятельности органов внутренних дел [7; 9; 12; 13], органов прокуратуры [19; 23], таможенной службы [6], судебных органов [30] и других структур [11; 14].

Исследователи выделяют широкий спектр решаемых задач, таких как управление правоохранительным органом [1], деятельность в финансово-кредитной сфере [2], документационное обеспечение [4], методов распознавания образов при реализации систем видеонаблюдения [22]. Но, как показывает анализ научной литературы по данной тематике, наиболее привлекательным направлением исследований является предупреждение, выявление [16], расследование преступлений [15], а также противодействие преступности [20] и криминалистические исследования [10]. Вместе с тем решение

задач по внедрению систем искусственного интеллекта невозможно без совершенствования системы профессиональной подготовки и переподготовки кадров [8]. По мнению авторов, эти направления тесным образом связаны с решением задачи совершенствования правового регулирования в данной области [5], а также противодействием использованию искусственного интеллекта в преступных целях [18].

Методы. Помимо анализа литературных источников по теме исследования, основу методологии проводимой работы составили метод анкетного опроса и методы математической статистики для обработки его результатов.

В общем виде процедура анкетных опросов состоит из четырех этапов: формирование группы респондентов, опрос и оценка их мнений и обработка результатов.

Для анализа взаимосвязей использовался критерий χ^2 -квadrat Пирсона как один из инструментов выявления непараметрических корреляций. Для использования этого инструмента на первом шаге строились матрицы теоретических (ожидаемых) распределений ответов экспертов по каждому из вопросов, входящих в анализируемые пары. Теоретическое значение частоты выбора респондентом ответа i на первый вопрос и ответа j на второй вопрос (q_{ij}^*) рассчитывается как:

$$q_{ij}^* = \frac{q_{1i}}{n} * \frac{q_{2j}}{n} * n = \frac{q_{1i} * q_{2j}}{n},$$

где n – общее количество экспертов;

q_{1i} – количество респондентов, выбравших ответ i на 1-й вопрос;

q_{2j} – количество респондентов, выбравших ответ j на 2-й вопрос.

Расстояние между теоретическими и эмпирическими значениями (χ^2 -квadrat расчетное) исчисляется как:

$$\chi^2 - \text{квadrat расчетное} = \sum_i \sum_j \frac{(q_{ij} - q_{ij}^*)^2}{q_{ij}^*},$$

где: q_{ij} – количество респондентов, которые выбрали ответ i на 1-й вопрос и одновременно ответ j на 2-й вопрос.

Полученное значение по каждой паре вопросов сравнивалось затем с табличным значением χ^2 -квadrat Пирсона, которое можно получить, например, в Microsoft Excel при помощи встроенной функции = ХИ2.ОБР.ПХ (р-значение; степени свободы). Аргументы этой функции: уровень статистической значимости результата (был принят за 0,95), степени свободы $v * w$, где v – количество вариантов ответа на 1-й вопрос, w – количество вариантов ответа на 2-й вопрос.

Результаты. В целях определения готовности сотрудников органов внутренних дел к масштабному внедрению систем и технологий ис-

кусственного интеллекта в оперативно служебную деятельность проведено анкетирование.

Проведенное анкетирование личного состава органов внутренних дел охватило 616 респондентов, несущих службу по различным направлениям деятельности:

- расследование преступлений – 54 респондента, 8,75 %;
- оперативно-розыскная деятельность – 96 респондентов, 15,56 %;
- экспертно-криминалистическая деятельность – 32 респондента, 5,19 %;
- охрана общественного порядка – 91 респондент, 14,75 %;
- организационно-аналитическая деятельность – 21 респондент, 3,40 %;
- информационно-аналитическая деятельность – 109 респондентов, 17,67 %;
- кадровая работа – 101 респондент, 16,37 %;
- материально-техническое обеспечение – 74 респондента, 11,99 %.

Отличительной особенностью является то, что почти половина опрошенных респондентов относится к «вспомогательным» подразделениям и напрямую не задействована при решении непосредственных задач по противодействию преступности, выявлению и раскрытию преступлений, расследованию уголовных дел.

При ответе на вопрос об уровне знаний о технологиях искусственного интеллекта 4,38 % анкетированных выбрали вариант ответа «1. Приходилось слышать/читать об этом, не понимаю, о чем идет речь», однако большая часть (78,57 %) остановилась на варианте ответа «2. Приходилось слышать/читать об этом, обладаю поверхностными знаниями об основных определениях, возможностях и сферах применения искусственного интеллекта». Позитивной тенденцией представляется то, что 16,88 % склонились к ответу «3. Обладаю систематизированными знаниями о системах искусственного интеллекта, знакомился с учебной (учебные пособия, учебники), либо специальной технической (техническое задание, отчет, спецификация), либо научной (статьи, монографии) литературой по данному вопросу».

При этом следует отметить, что наибольшая часть респондентов, выбравших 3-й вариант ответа, имеет умеренный стаж службы в органах внутренних дел, у порядка 83 % из них общий стаж не превышает 20 лет. Можно сделать обобщающий вывод о том, что на сегодняшний день наблюдается зависимость уровня понимания технологий искусственного интеллекта от стажа службы, что подтверждается на основе критерия χ^2 -квadrat Пирсона.

При оценке готовности сотрудников к использованию технологий и систем искусствен-

ного интеллекта по основному месту своей службы наибольшая часть анкетированных (44 %) оценила ее как среднюю, 36 % склонились к оценкам ниже средней, и чуть более 20 % оценили готовность выше среднего. Распределение респондентов при ответе на данный вопрос оказалось близким к нормальному с некоторым скосом влево, что скорее говорит о неготовности сотрудников органов внутренних дел однозначно дать оценку своей готовности к применению технологий искусственного интеллекта. Такой вывод обусловлен, на наш взгляд, описанной выше умеренной самооценкой уровня имеющихся знаний об искусственном интеллекте, нежели объективной неготовностью подразделений (технологической, организационной).

При этом наблюдается слабо выраженная (также на основании критерия -квадрат Пирсона) зависимость между направлением деятельности сотрудников и их оценкой по рассматриваемому вопросу. Заметно более высокие оценки готовности выставлены респондентами, чья работа связана с оперативно-розыскной деятельностью, экспертно-криминалистической деятельностью, охраной общественного порядка, информационно-аналитической деятельностью.

Ощутимая коррелированность готовности к использованию технологий искусственного интеллекта наблюдается у представителей младших возрастных групп, что также подтверждается показанным выше умеренным стажем службы большинства опрошенных из числа средне или высоко оценивших свои познания в этой предметной области. И одно, и другое в целом закономерно и подтверждается на основании критерия -квадрат Пирсона. Наибольшее количество максимальных отметок готовности («5» по пятибалльной шкале) выставлены представителями возрастной группы 29–38 лет, наибольшее количество отметок «4» выставлены представителями возрастной группы 39–48 лет. Вместе с этим внутри данных возрастных групп наибольшее количество отметок все равно склоняется к среднему – 3 балла. Таким образом, снова подтверждается гипотеза о том, что скорее всего в своей массе сотрудники органов внутренних дел не готовы оценивать свои реальные возможности по работе в новой технологической реальности.

Кроме того, на основе результатов анкетирования проанализированы оценки потенциальной полезности внедрения систем искусственного интеллекта в различные направления оперативно-служебной деятельности: 41 % опрошенных склонился к максимальной оценке полезности внедрения систем искусственного интеллекта в деятельность по расследованию преступлений (причем 44 % опрошенных, выставивших такую оценку, сами из числа

сотрудников, задействованных в расследовании преступлений); 47 % респондентов выставили максимальную оценку оперативно-розыскной деятельности (48 % из числа респондентов, относящихся к оперативно-розыскным подразделениям); 65 % – экспертно-криминалистической деятельности (при этом лишь 46 % сотрудников экспертно-криминалистических подразделений склонились к такой оценке); 50 % – деятельности по охране общественного порядка (58 % из числа занятых в охране общественного порядка); 63 % – организационно-аналитической (52 % из числа респондентов, относящихся к подразделениям организационно-аналитической работы); 73 % – информационно-аналитической (59 % из числа сотрудников информационно-аналитических подразделений); на этом фоне процент выставивших максимальные оценки кадровой работе и материально-техническому обеспечению невелик. Здесь интерес вызывает некоторый скепсис сотрудников экспертно-криминалистических подразделений, то есть тех подразделений, где уже сегодня эффективно применяются системы с элементами искусственного интеллекта. При этом высокие баллы, выставленные эффективности внедрения систем искусственного интеллекта в организационно-аналитическую и информационно-аналитическую деятельность, причем в основном со стороны сотрудников других подразделений (оперативно-розыскных, следственных, подразделений по охране общественного порядка), скорее всего могут объясняться не полным пониманием содержания этих направлений деятельности практиками.

Выводы. На основе полученных результатов следует сделать вывод, что личный состав подразделений МВД России все же в большинстве своем имеет слабые или умеренные представления о возможностях и ограничениях, связанных с внедрением и использованием искусственного интеллекта. Это, безусловно, выступает сдерживающим фактором процесса цифровой трансформации системы МВД России в целом.

Решение данной проблемы может лежать, с одной стороны, в плоскости пересмотра системы подготовки специалистов в системе образовательных организаций МВД России, с другой – в плоскости пересмотра отдельных элементов кадровой политики.

Что касается подготовки собственных специалистов, то, несомненно, это приоритетное направление, но следует принимать во внимание, что имеющаяся система образования и профессиональной подготовки в МВД России не располагает возможностями массового обучения личного состава применению инновационных технологий. Это связано с тем, что длительность цикла подготовки педаго-

гического (преподавательского) состава и необходимых учебно-методических материалов сопоставим или существенно превышает длительность жизненного цикла систем искусственного интеллекта. Пересмотру подлежит политика Министерства в области повышения квалификации и переподготовки сотрудников, причем как сотрудников практических подразделений, так и сотрудников образовательных организаций. Следует активнее задействовать возможности взаимодействия с ведущими гражданскими образовательными организациями, а также с аналогичными учреждениями, принадлежащими другим министерствам и ведомствам. Отчасти подобная политика сегодня реализована в МВД России в рамках решения другой проблемы, которая, однако, также связана с информационными технологиями. Речь идет о подготовке кадров

для подразделений по противодействию преступлениям, совершаемым с использованием информационных технологий¹.

Кроме того, полагаем возможным формирование центров компетенций по оказанию методической и практической помощи субъектам применения технологий искусственного интеллекта в реальном масштабе времени на базе образовательных организаций МВД России, в том числе следует внимательно отнестись к возможности привлечения сторонних специалистов к такой работе.

¹ Комплекс мероприятий по формированию эффективной системы подготовки кадров для органов внутренних дел Российской Федерации, специализирующихся на предотвращении, выявлении, раскрытии и расследовании преступлений, совершаемых с использованием информационно-телекоммуникационных технологий (на 2021–2022 гг.), утвержденный Министром внутренних дел Российской Федерации В. А. Колоколычевым 30 апреля 2021 г.

Список литературы:

1. *Акопова Л. А.* Направления развития и применения современных технологий искусственного интеллекта в государственном управлении // *Modern Science*. 2021. № 1-2.
2. *Барчуков В. К.* Искусственный интеллект в деятельности правоохранительных органов в финансово-кредитной сфере // *Законodательство*. 2020. № 9.
3. *Барчуков В. К.* Применение искусственного интеллекта в деятельности судов и правоохранительных органов Российской Федерации // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2020. № 8.
4. *Барчуков В. К.* Систематизация документированной информации посредством искусственного интеллекта с сохранением ее правового статуса // *Евразийский юридический журнал*. 2021. № 4 (155).
5. *Барчуков В. К.* Систематизация и совершенствование правового регулирования применения искусственного интеллекта в правоохранительной деятельности // *Российский журнал правовых исследований*. 2020. Т. 7. № 1.
6. *Барчуков В. К.* Формирование организационно-правовых основ информационного обеспечения и применения искусственного интеллекта в деятельности Федеральной таможенной службы Российской Федерации // *Евразийский юридический журнал*. 2020. № 7 (146).
7. *Бецков А. В., Лукашов Н. В.* Концептуальные основы применения технологий искусственного интеллекта в системе Министерства внутренних дел России // *Труды меж-*

References:

1. *Akopova L. A.* Napravleniya razvitiya i primeneniya sovremennyh tekhnologij iskusstvennogo intellekta v gosudarstvennom upravlenii // *Modern Science*. 2021. № 1-2.
2. *Barchukov V. K.* Iskusstvennyj intellekt v deyatel'nosti pravooxranitel'nyh organov v finansovo-kreditnoj sfere // *Zakonodatel'stvo*. 2020. № 9.
3. *Barchukov V. K.* The use of artificial intelligence in the activities of courts and law enforcement bodies of the Russian Federation // *Laws of Russia: Experience, Analysis, Practice*. 2020. № 8.
4. *Barchukov V. K.* Systematization of documented information through artificial intelligence with preservation of its legal status // *Eurasian Law Journal*. 2021. № 4 (155).
5. *Barchukov V. K.* Systematization and improvement legal regulation of the use of artificial intelligence in law enforcement // *Russian Journal of Legal Studies*. 2020. Т. 7. № 1.
6. *Barchukov V. K.* Formation of organizational and legal bases for information support and application of artificial intelligence in the activities of the Federal customs service of the Russian Federation // *Eurasian Law Journal*. 2020. № 7 (146).
7. *Beckov A. V., Lukashov N. V.* Konceptual'nye osnovy primeneniya tekhnologij iskusstvennogo intellekta v sisteme Ministerstva vnutrennih del Rossii // *Trudy mezhdunarodnogo simpoziuma «Nadezhnost' i kachestvo»*. Penza, 2021. Т. 2.
8. *Vokova O. I., Konyushev V. V.* Aktual'nye napravleniya sovershenstvovaniya professional'noj podgotovki v informacionnom obshchestve // *Ohrana, bezopasnost', svyaz'*. 2020. № 5-3.

- дународного симпозиума «Надежность и качество». Пенза, 2021. Т. 2.
8. *Бокова О. И., Конюшев В. В.* Актуальные направления совершенствования профессиональной подготовки в информационном обществе // Охрана, безопасность, связь. 2020. № 5-3.
 9. *Вермеенко Я. С.* Современное состояние и перспективы развития ИСОД МВД России // Академическая мысль. 2021. № 3 (16).
 10. *Волкова М. О.* Использование искусственного интеллекта в криминалистике // Научное образование. 2021. № 4 (13).
 11. *Зоз В. А., Шроль А. Р.* Использование технологий искусственного интеллекта в правоохранительных органах // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. 2021. Т. 7. № 2.
 12. *Кубасов И. А.* Проблемные вопросы применения технологий искусственного интеллекта в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации // Вестник Воронежского института МВД России. 2021. № 3.
 13. *Мишин С. А., Мишин А. В.* Возможные направления применения искусственного интеллекта в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации // Общественная безопасность, законность и правопорядок в III тысячелетии. 2021. № 7-3.
 14. *Мысловский Е. Н.* Возможно ли электронное правосудие? // Труды по интеллектуальной собственности. 2020. Т. 35. № 1-2.
 15. *Плахота К. С.* К вопросу об использовании высоких технологий в расследовании преступлений // Расследование преступлений: проблемы и пути их решения. 2021. № 3 (33).
 16. *Расторопов С. В.* Использование искусственного интеллекта для предупреждения и выявления преступлений (мировой опыт) // Международное публичное и частное право. 2020. № 5.
 17. *Расторопов С. В.* Технологии искусственного интеллекта в деятельности правоохранительных органов // Вестник Московского университета. Серия 26: Государственный аудит. 2020. № 2.
 18. *Расторопова О. В.* Противодействие использованию искусственного интеллекта в преступных целях // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2021. № 4 (84).
 19. *Расторопова О. В.* Эвристические подходы при использовании искусственного интеллекта в информационном обеспечении деятельности органов прокуратуры // Евразийский юридический журнал. 2020. № 10 (149).
 9. *Vermeenko Ya. S.* Sovremennoe sostoyanie i perspektivy razvitiya ISOD MVD Rossii // Akademicheskaya mysl'. 2021. № 3 (16).
 10. *Volkova M. O.* Ispol'zovanie iskusstvennogo intellekta v kriminalistike // Nauchnoe obrazovanie. 2021. № 4 (13).
 11. *Zoz V. A., Shrol' A. R.* Ispol'zovanie tekhnologij iskusstvennogo intellekta v pravoohranitel'nyh organah // Uchenye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta imeni V. I. Vernadskogo. Yuridicheskie nauki. 2021. Т. 7. № 2.
 12. *Kubasov I. A.* Problematic issues of the application of artificial intelligence technologies in the activity internal affairs bodies of the Russian Federation // The bulletin of Voronezh Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2021. № 3.
 13. *Mishin S. A., Mishin A. V.* Vozmozhnye napravleniya primeneniya iskusstvennogo intellekta v deyatel'nosti organov vnutrennih del Rossijskoj Federacii // Obshchestvennaya bezopasnost', zakonnost' i pravoporyadok v III tysyacheletii. 2021. № 7-3.
 14. *Myslovskij E. N.* Is e-justice possible? // Works on Intellectual Property. 2020. Т. 35. № 1-2.
 15. *Plahota K. S.* K voprosu ob ispol'zovanii vysokih tekhnologij v rassledovanii prestuplenij // Rassledovanie prestuplenij: problemy i puti ih resheniya. 2021. № 3 (33).
 16. *Rastoropov S. V.* The use of artificial intelligence for crime prevention and identification (the world experience) // International Public and Private Law. 2020. № 5.
 17. *Rastoropov S. V.* Artificial intelligence technologies in the activities of law enforcement agencies // MSU Vestnik. Series 26: State Audit. 2020. № 2.
 18. *Rastoropova O. V.* Counteraction of using the artificial intelligence for criminal purposes // Bulletin of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation. 2021. № 4 (84).
 19. *Rastoropova O. V.* Heuristic approaches to the use of artificial intelligence in the information support of the prosecutor's office // Eurasian Law Journal. 2020. № 10 (149).
 20. *Takov A. Z., Kardanova D. A.* The use of modern technologies in combating crime // Gaps in Russian Legislation. 2020. Т. 13. № 4.
 21. *Trushchenkov I. V.* Tekhnologii chetvertoj promyshlennoj revolyucii v praktike organov pravoporyadka // Mezhdunarodnyj zhurnal konstitucionnogo i gosudarstvennogo prava. 2019. № 2.
 22. *Shashkova I. A.* Problema pravovogo regulirovaniya deyatel'nosti sistem videonablyudeniya i raspoznavaniya lic // Vestnik Samarskoj gumanitarnoj akademii. Seriya: Pravo. 2019. № 2 (23).

20. *Таков А. З., Карданова Д. А.* Использование современных технологий в противодействии преступности // Пробелы в российском законодательстве. 2020. Т. 13. № 4.
21. *Трущенко И. В.* Технологии четвертой промышленной революции в практике органов правопорядка // Международный журнал конституционного и государственного права. 2019. № 2.
22. *Шашкова И. А.* Проблема правового регулирования деятельности систем видеонаблюдения и распознавания лиц // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия: Право. 2019. № 2 (23).
23. *Яцуценко В. В.* Проблемы и перспективы внедрения цифровых технологий в деятельность органов прокуратуры // Актуальные проблемы российского права. 2021. Т. 16. № 11 (132).

Для цитирования:

Торопов Борис Андреевич, Гонов Шамиль Хасанович. Результаты исследования готовности сотрудников полиции к внедрению искусственного интеллекта в оперативно-служебную деятельность органов внутренних дел Российской Федерации // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 2 (62). С. 160–167.

For citation:

Toropov Boris Andreyevich, Gonov Shamil Hasanovich. The Results of Study of the Readiness of Police Officers to Implement Artificial Intelligence in the Operational and Official Activities of the Internal Affairs Bodies of the Russian Federation // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2022. № 2 (62). P. 160–167.

ТРИБУНА молодого ученого

Дашидондоков Бато Доржиевич,
слушатель* 2-го факультета,
Академия управления МВД России,
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8
E-mail: dashidondokov.bato@bk.ru

Bato Dordjievich Dashidondokov,
Listener** of 2nd Faculties,
Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia,
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: dashidondokov.bato@bk.ru

Научная специальность:
12.00.11 – судебная деятельность;
прокурорская деятельность; правозащитная
и правоохранительная деятельность
(5.1.2. Публично-правовые
(государственно-правовые) науки)

Scientific specialty:
12.00.11 – Judicial Activity;
Prosecutorial Activity;
Human Rights And Law Enforcement Activities
(5.1.2. Public Law
(State Law) Sciences)

УДК 342.5:351.741

DOI 10.24412/2072-9391-2022-262-168-174

Дата поступления: 11 апреля 2022 г.

Дата принятия статьи в печать: 15 июня 2022 г.

Ситуационные центры как инструмент ситуационного управления в органах государственной власти в условиях осложнения оперативной обстановки

Situational Centers as a Tool for Situational Management in Public Authorities in the Context of Complication the Operational Situation

Аннотация

Актуальность: раскрытые в статье вопросы развития ситуационных центров в России позволят не только системно рассмотреть сущность ситуационного управления деятельностью органов государственной власти в условиях осложнения оперативной обстановки, но и определить природу самого ситуационного управления, его специфику.

Постановка проблемы: в условиях изменения оперативной обстановки применение современных методов и систем ситуационного управления в деятельности органов государст-

Abstract

Relevance: the issues of development of the situational centers in Russia disclosed in the article will allow not only to systematically consider the essence of situational management of the activities of public authorities in conditions of complication of the operational situation, but also to determine the nature of situational management itself, its specifics.

Problem statement: to determine the main directions of improving situational management in the activities of public authorities, which will allow not only to develop competent management deci-

* Ранее – начальник отдела полиции по Могойтуйскому району межмуниципального отдела МВД России «Агинский» УМВД России по Забайкальскому краю.

** Previously, he was the head of the police department for the Mogoituysky district of the intermunicipal department of the Ministry of Internal Affairs of Russia "Aginsky" of the Ministry of Internal Affairs of Russia for the Trans-Baikal Territory.

венной власти, соединяющих в себе технологии поддержки принятия решений, хранения, обработки, концентрированного отображения и представления информации, должно кардинально изменить принципы анализа, обсуждения и принятия масштабных и сложных управленческих решений, а также определить основные направления совершенствования ситуационного управления в деятельности органов государственной власти, что позволит не только вырабатывать грамотные управленческие решения, управлять силами и средствами, но и осуществлять подготовку специалистов системы ситуационного управления для органов государственной власти.

Цель исследования: выявить основные направления развития ситуационного управления органов государственной власти в целях его совершенствования в условиях осложнения оперативной обстановки.

Методы исследования: системного анализа и обобщения нормативных, теоретических и практических материалов, формально-логический.

Результаты и ключевые выводы: рассмотрены понятие и основная суть ситуационного управления в деятельности органов государственной власти. Определена сущность ситуационного управления деятельностью органов государственной власти в условиях осложнения оперативной обстановки и природа самого ситуационного управления, его специфика. Показана актуальность развития ситуационных центров органов государственной власти на современном этапе развития общественных отношений в условиях осложнения оперативной обстановки. Рассмотрены некоторые аспекты нового подхода к понятию теории ситуационного управления применительно к системе МВД России.

Ключевые слова: органы государственной власти; ситуационные центры; ситуационное управление; оперативное управление; ситуационная теория управления.

sions, manage forces and means in various conditions of changing operational situation, but also to train specialists of the situational management system for public authorities.

The purpose of the study: to identify the main directions of development of situational centers in order to improve the situational management of public authorities in the conditions of the operational situation's complication.

Research methods: system analysis and generalization of normative, theoretical and practical materials, formal and logical.

Results and key conclusions: the concept and the main essence of situational management in the activities of public authorities are considered. The essence of situational management of the activities of public authorities in the conditions of complication of the operational situation and the nature of situational management itself, its specifics are determined. The relevance of the development of situational centers of public authorities at the present stage of the development of public relations in the context of the complication of the operational situation is shown. Some aspects of a new approach to the concept of situational management theory in relation to the system of the Ministry of Internal Affairs of Russia are considered.

Keywords: public authorities; situational centers; situational management; operative management; situational management theory.

Ситуационное управление в органах государственной власти в условиях осложнения оперативной обстановки — это вид оперативного управления, которое осуществляется совместно со стратегическим и перспективным планированием мер, принимаемым в соответствии с динамикой изменения ситуации. Основной посыл теории ситуационного управления заключается в разработке и последующем принятии управленческих решений в случае осложнения оперативной обстановки в государстве (регионе).

В условиях осложнения оперативной обстановки в связи с проведением Российской Федерацией специальной военной операции по демилитаризации и денацификации Украины в целях освобождения Донецкой и Луганской народных республик от националистических формирований возникла необходимость в пересмотре некоторых аспектов теории ситуационного управления. Учеными Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее — МВД России) совместно с практическими сотрудниками и работниками органов внутренних дел ведется разработка проекта Концепции

развития системы ситуационного управления МВД России. Планируется предложить следующую трактовку самого понятия «ситуационное управление», а именно: «Ситуационное управление – это деятельность органов управления, при которой решения и управляющие воздействия субъекта управления основываются на анализе вариантов принятия решения с учетом текущего состояния объекта управления, располагаемых вариантов действий и прогноза последствий принимаемых управленческих воздействий».

Данный проект не отрицает принципиальных подходов предыдущих теорий и подходов к понятию управления, более того, он во многом опирается на их достижения, осуществляет попытку их переосмысления и предложения различных подходов к пониманию теории управления как таковой. В результате проведенных исследований были сформулированы основные положения ситуационного управления, которые сводятся к следующему: невозможно разработать универсальный подход к данному виду управления, так как разные проблемные ситуации требуют разных подходов к их решению; при принятии стратегических решений необходимо учитывать возможные изменения ситуационных факторов в структурах и процессах, что позволит принять наиболее эффективное решение в сложившейся ситуации; для достижения планируемого результата по разрешению сложившейся ситуации всегда существует несколько путей достижения цели; при принятии аналогичных управленческих решений по конкретной ситуации последствия их принятия могут сильно отличаться друг от друга; в процессе принятия управленческого решения в отношении сложившейся ситуации (объекта управления) необходимо учитывать возможное влияние этого решения на смежные, связанные с данным объектом управления объекты, так как рассматриваемая управленческая проблема может параллельно находиться в тесной связи с другими проблемами; принимаемые управленческие решения должны быть адекватны тяжести сложившейся ситуации, в которой они принимаются; умение руководителя адекватно оценить ситуацию и принять наиболее эффективное решение, которое наилучшим образом соответствует разрешению возникшей ситуации, и есть один из основных посылов теории ситуационного управления.

При этом, по мнению автора, процесс принятия управленческих решений в условиях осложнения оперативной обстановки должен состоять из нескольких обязательных этапов, которые должны быть пройдены руководителем для достижения наибольшего положительного

эффекта от принятого управленческого решения в конкретной ситуации:

- наиболее полный и объективный анализ информации о сложившейся ситуации;
- выявление всех факторов, способствующих возникновению сложившейся ситуации и анализ самой ситуации;
- правильный выбор подходов и методов управления в конкретной сложившейся ситуации;
- правильная оценка возможных последствий принятия данных решений по управлению в каждой конкретной сложившейся ситуации;
- выполнение всех необходимых условий при принятии единственно правильного решения в сложившейся ситуации;
- определение конкретных ограничений (при их наличии) при постановке задач во время принятия решений в сложившейся ситуации;
- человеческие ограничения (человеческий фактор) [4].

Прохождение руководителем данных этапов при принятии решения позволяет отнести метод ситуационного управления к перспективным методам, позволяющим наиболее эффективно решать задачи нахождения оптимального решения в процессе работы системы управления [5].

Сама суть ситуационного управления и состоит в определении метода, позволяющего на основании объективной оценки ситуации выработать оптимальное управленческое решение [6].

В современной науке по данной проблематике принято рассматривать несколько основных подходов к пониманию системы управления как реализации управленческой деятельности, отличающихся друг от друга методами и способами принятия решений. Все они имеют свои особенности, положительные и отрицательные черты. Выбор того или иного метода и способа обуславливается разными характеристиками управляемых объектов, а также используемыми средствами управления. Среди них, в частности, наиболее важным, на взгляд автора, является ситуационный.

Метод ситуационного подхода в управлении предполагает, что руководители при принятии решения должны исходить из сложившейся ситуации, так как для каждого конкретного типа ситуации, характеризующегося состоянием внешних факторов и внутренними условиями управляемой системы, соответствуют свои наиболее оптимальные требования к организации, методам и стратегии принятия решений.

Суть данного подхода заключается в том, что одни и те же функциональные решения по управлению реализуются в зависимости

от конкретных условий. Главная задача руководителя заключается в том, чтобы на основе объективного и всестороннего анализа возникающих проблем подобрать и использовать наиболее эффективные приемы и методы их решения. Это особенно важно в условиях осложнения оперативной обстановки. К неоспоримым достоинствам ситуационного управления в условиях осложнения оперативной обстановки можно отнести следующие:

- вероятность принятия управленческих решений при наличии ограничений по времени их принятия с достижением высокой оперативности;

- возможность обеспечения вероятности принятия наиболее эффективных управленческих решений;

- наиболее высокая степень унификации возможности применения по отношению к отраслям деятельности;

- максимальная готовность к применению в любое время и в любых условиях, что обеспечивает высокую мобильность принятия управленческих решений [1].

Для ситуационного управления одним из важнейших условий является наличие системы получения необходимой и наиболее полной информации об оперативной обстановке на региональном и территориальном уровнях, что позволит не только создать алгоритмы обработки информации, но и обеспечит информационно-аналитическую основу деятельности должностных лиц и реализацию ими основных управленческих функций при принятии решений, а также руководство подчиненными силами и средствами [2].

Полученный при этом большой объем информации может быть обработан и систематизирован с использованием возможностей современных цифровых и информационных технологий, а также искусственного интеллекта, что позволит серьезно повысить эффективность управленческой деятельности руководителя на стадии принятия им решений и существенно уменьшить количество вторичной информации.

Следовательно, совершенствовать управление в условиях осложнения оперативной обстановки представляется возможным только при условии применения современных методов и технологий управления [8].

При этом какого-либо универсального подхода к пониманию системы управления нет. Каждая конкретная ситуация по-своему уникальна, и, следовательно, различные проблемные ситуации требуют неоднозначных подходов к их решению. В свете сказанного основная задача руководителя — объективно оценить ситуацию; понять, какие факторы оказывают на нее влияние; попытаться оценить, какими могут

быть последствия в результате принятия того или иного решения, а также определить методы, которые будут наиболее эффективны для разрешения сложившейся ситуации.

Грамотный руководитель обязан в условиях осложнения оперативной обстановки предвидеть возможные последствия принятия им управленческого решения применительно к конкретной ситуации, а тем более в условиях ее осложнения (обострения), возможные результаты тех или иных управленческих решений могут со значительной долей вероятности отличаться друг от друга. Исходя из изучения практики принятия решений, мы можем сделать вывод, что существует несколько путей решения возникших проблем. Задача руководителя правильно оценить каждое из возможных решений и принять единственно правильное.

В данном контексте ситуационное управление как метод принятия решений в условиях осложнения оперативной обстановки обладает высокой степенью оперативности, эффективности принятия решений и основывается на применении специальных технологий и средств автоматизации управления, которые предназначены:

- для получения и обработки первичной информации;

- выработки наиболее приемлемых вариантов решений;

- расчета возможного развития ситуации.

Применение методов и систем ситуационного управления в условиях осложнения оперативной обстановки, представляющих собой специальные технологии поддержки при принятии решений, хранении, обработке, объективном отображении и представлении информации, в корне меняет общепринятые принципы анализа, обсуждения и решения глобальных и сложных проблем управления. В результате использования средств автоматизации управления в значительной мере повышается оперативность принятия решений в условиях осложнения оперативной обстановки и их качество, уменьшается количественный состав лиц, необходимый для принятия решений, а также появляется возможность тиражирования полученного опыта на большее количество органов управления [7].

Однако, несмотря на очевидные достоинства, методы и технологии ситуационного управления в условиях осложнения оперативной обстановки недостаточно часто применяются в практической деятельности органов государственной власти, в частности в правоохранительных органах.

Руководители правоохранительных органов используют методы и технологии ситуационного управления, как правило, толь-

ко при принятии управленческих решений в действительно сложных, неординарных ситуациях.

В связи с этим одной из важнейших задач по применению технологии ситуационного управления в условиях осложнения оперативной обстановки, по мнению автора, было принятие решения о создании ведомственных ситуационных центров.

Они представляют собой инструментарий современной управленческой деятельности, который необходим для оперативного получения наиболее полной и объективной информации о сложившейся ситуации, что позволит прогнозировать возможные варианты ее развития и в максимально короткие сроки разработать возможные альтернативные варианты принятия управленческих решений с учетом возможных последствий их принятия.

Принятие решения об их создании было продиктовано необходимостью решения сложных задач управления органами государственной власти, а также возросшей степенью их сложности и многообразности.

Из различных источников известно, что в мире создано около 300 ситуационных центров, которые работают на правительства и государственные органы различных стран. Аппарат президента США обслуживают четыре ситуационных центра. Десятки ситуационных центров созданы в Европе: в одной только Норвегии их – 10. Один из наиболее технически оснащенных ситуационных центров создан при правительстве Федеративной Республики Германия и предназначен для глубокого анализа социальных, экономических и политических проблем, в том числе в странах Восточной Европы и России.

В Российской Федерации оперативный штаб по ликвидации последствий чернобыльской катастрофы в 1986 г. был одним из первых прообразов ситуационных центров.

За истекший период времени в России было создано несколько ситуационных центров:

- в 1993 г. Национальный центр управления в кризисных ситуациях МЧС России;
- в 1996 г. ситуационный центр Президента Российской Федерации;
- в 1998 г. ситуационный кризисный центр Минатома России;
- в 2002 г. ситуационный центр Минприроды России;
- в 2003 г. ситуационный центр Минсельхоза России;
- в 2007 г. ситуационный центр Контрольного управления Президента Российской Федерации;
- в 2008 г. ситуационный центр Правительства Российской Федерации;

– в 2014 г. Центр управления национальной обороной Российской Федерации;

– в 2018 г. ситуационный центр МВД России¹.

При создании ситуационного центра МВД России был использован опыт организации ситуационных центров высших должностных лиц и федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации. Он был создан вследствие потребности решения внутриведомственных задач, а также в связи с созданием системы ситуационных центров в территориальных органах МВД России и необходимости совершенствования их организационного обеспечения [3].

Одной из важнейших задач создания и развития ситуационных центров органов государственного управления в Российской Федерации является их оснащение отвечающими современным требованиям информационно-аналитическими системами, способствующими эффективному принятию управленческих решений. Вместе с тем эксперты в данной области отмечают, что в Российской Федерации к настоящему времени наблюдается недостаточно высокая степень оснащенности ситуационных центров системами, обеспечивающими комплексную поддержку пользователей.

С целью обеспечения высокой эффективности деятельности ситуационных центров государственных органов исполнительной власти, особенно в результате осложнения оперативной обстановки, их разработкой и эксплуатацией должны заниматься профессионально подготовленные специалисты, уровень компетентности которых на постоянной основе необходимо совершенствовать.

Вместе с тем, по мнению экспертов (и с ними согласен автор), ситуационные центры в Российской Федерации, образование которых в последние годы серьезно активизировалось, должны быть объединены в единую систему. Это связано с необходимостью их эксплуатации в системе управления органов исполнительной власти, в том числе на уровне информационного обмена и межведомственного взаимодействия, а также с требованиями по интеграционным процессам по информационному обмену, что повысит эффективность их дальнейшего использования при разработке и принятии решений при выполнении поставленных задач в условиях разрешения внешних и внутренних вооруженных конфликтов, а также специальных операций как внутри государства, так и за его пределами.

Необходимо отметить, что при ведении локальных войн немаловажное значение в услови-

¹ О Ситуационном центре Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 22 мая 2018 г. № 318.

ях осложнения оперативной обстановки имеет стабильная система управления органами государственной власти.

Это стало особенно актуально в последние несколько месяцев, что связано с резким обострением международной обстановки вокруг России. Данное обострение явилось следствием проведения Российской Федерацией специальной военной операции по демилитаризации и денацификации Украины. В текущей ситуации кратно возросла роль ситуационных центров Министерства обороны, Министерства по чрезвычайным ситуациям и Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Надо отметить, что имеющиеся в настоящее время в их распоряжении системы ситуационного управления оснащены стационарными и мобильными пунктами управления, которые позволяют, в основном, выполнять поставленные задачи.

Имеющаяся в МВД России система ситуационного управления носит стационарный характер. Но для решения задач, связанных с обеспечением общественного порядка, у МВД России имеются также и подвижные пункты управления, которые позволяют обеспечивать управление ведомственными силами и средствами, в том числе в условиях осложнения оперативной обстановки.

В настоящее время использование ситуационного центра в МВД России не имеет системного характера. Как правило, присутствует тенденция к периодически создаваемым центрам оперативного управления (штабам) для решения сиюминутных задач обеспечения охраны общественного порядка и общественной безопасности в субъектах Российской Федерации, где в данный период времени проводятся крупные международные мероприятия спортивного и политического характера.

Руководство МВД России осуществляло реализацию отдельных элементов территориального распределения системы ситуационных центров в дежурных частях органов внутренних дел. Была создана автоматизированная система, объединяющая информатизированные базы дежурных частей в единую базу данных.

Вместе с тем приказом МВД России от 16 ноября 2018 г. № 775 «Об утверждении Положения о Ситуационном центре МВД России и Регламента работы Ситуационного центра МВД России» была окончательно упорядочена деятель-

ность всей системы ситуационного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Основным направлением по развитию организационных основ функционирования системы управления органами государственной власти необходимо определить постоянный процесс создания полнофункциональной структуры ситуационных центров при сокращении интеллектуальных и финансовых ресурсов.

Сопряжение Ситуационного центра МВД России, региональных ситуационных центров МВД России с ситуационными центрами органов государственной власти следует осуществлять на принципах:

- соответствия цели и законодательно возложенных задач на структурные подразделения МВД России с существующей иерархией распределенных ситуационных центров различного ведомственного назначения при непосредственном сохранении самостоятельности ведомственных ситуационных центров МВД России в осуществлении возложенных на них задач и функций;

- согласованность проектных структур ситуационных центров органов государственной власти и МВД России при стандартизации технических решений по их укомплектованию;

- использование принципа матричного взаимодействия между ситуационными центрами в системе управления органами государственной власти, а именно одномоментное применение как иерархического, так и сетевого взаимодействия между региональными ситуационными центрами.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что дальнейшее развитие ситуационных центров в органах государственной власти Российской Федерации является одним из важнейших элементов системы стратегического планирования государства. Развитие созданных ситуационных центров, организация их взаимодействия на основе единого регламента в рамках компетенций, а также организация новых повысит эффективность деятельности органов исполнительной власти по реализации государственной политики в сфере социально-экономического развития России и обеспечения национальной безопасности, в том числе в условиях обострения оперативной обстановки как внутри Российской Федерации, так и за ее пределами.

Список литературы:

1. *Клушин О. З.* Оперативная обстановка: понятие, анализ, прогноз: учебное пособие. Москва, 2010.

References:

1. *Klushin O. Z.* Operativnaya obstanovka: ponyatie, analiz, prognoz: uchebnoe posobie. Moskva, 2010.

2. Княжев В. Б., Грищенко Л. Л. Информационно-аналитическое обеспечение деятельности Ситуационного центра МВД России // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 3 (55).
3. Княжев В. Б., Майдыков А. Ф., Грищенко Л. Л., Холостов К. М., Егоров К. А., Милованов А. В. Ситуационное управление в деятельности органов внутренних дел: курс лекций. Москва, 2020.
4. Княжев В. Б., Майдыков А. Ф., Демин Г. И. Совершенствование организации деятельности территориальных органов МВД России при чрезвычайных обстоятельствах: курс лекций. Москва, 2015.
5. Колесников С. Ситуационные центры: что это такое и как с ними бороться [Электронный ресурс]. URL: http://www.ci.ru/inform21_04/p_22.htm (дата обращения: 21.02.2020).
6. Пospelov Д. А. Ситуационное управление: новый виток развития. Москва, 2020.
7. Холостов К. М. Об автоматизации процедур анализа управленческих актов // Труды Академии управления МВД России. 2013. № 3.
8. Холостов К. М. Понятие ситуации в контексте управления в правоохранительной сфере // Вестник Воронежского института МВД России. 2016. № 2.
2. Knyazhev V. B., Grishenko L. L. Information and analytical support for the activities of the Situation Center of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. № 3 (55).
3. Knyazhev V. B., Majdykov A. F., Grishchenko L. L., Holostov K. M., Egorov K. A., Milovanov A. V. Situacionnoe upravlenie v deyatel'nosti organov vnutrennih del: kurs lekcij. Moskva, 2020.
4. Knyazhev V. B., Majdykov A. F., Demin G. I. Sovershenstvovanie organizacii deyatel'nosti territorial'nyh organov MVD Rossii pri chrezvychajnyh obstoyatel'stvah: kurs lekcij. Moskva, 2015.
5. Kolesnikov S. Situacionnyye centry: chto eto takoe i kak s nimi borot'sya [Elektronnyj resurs]. URL: http://www.ci.ru/inform21_04/p_22.htm (data obrashcheniya: 21.02.2020).
6. Pospelov D. A. Situacionnoe upravlenie: novyj vitok razvitiya. Moskva, 2020.
7. Holostov K. M. On automation of procedures for the analysis of management acts // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2013. № 3.
8. Holostov K. M. Understanding the situation in the context of the management in the field of law enforcement // Vestnik of Voronezh Institute of the Ministry of the Interior of Russia. 2016. № 2.

Для цитирования:

Дашидондоков Бато Доржиевич. Ситуационные центры как инструмент ситуационного управления в органах государственной власти в условиях осложнения оперативной обстановки // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 2 (62). С. 168–174.

For citation:

Dashidondokov Bato Dordjievich. Situational Centers as a Tool for Situational Management in Public Authorities in the Context of Complication the Operational Situation // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2022. № 2 (62). P. 168–174.

Тохирзода Олимджон Тохир,
адъюнкт* 3-го факультета (подготовки научных
и научно-педагогических кадров),
Академия управления МВД России,
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

E-mail: alim-urakov@mail.ru

Научная специальность:
12.00.09 – Уголовный процесс
(5.1.4. Уголовно-правовые науки)

Olimjon Tohir Tohirzoda,
Adjunct** of the 3rd Faculty
(Training of Scientific and Pedagogical Staff),
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia,
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: alim-urakov@mail.ru

Scientific specialty:
12.00.09 – Criminal procedure
(5.1.4. Criminal Law Sciences)

УДК 343.1

DOI 10.24412/2072-9391-2022-262-175-182

Дата поступления: 7 апреля 2022 г.

Дата принятия статьи в печать: 15 июня 2022 г.

Домашнее насилие как социально-негативный феномен и предмет разбирательства по уголовным делам частного обвинения (по материалам Республики Таджикистан и Российской Федерации)

Domestic Violence as a Socially Negative Phenomenon and the Subject of Proceedings in Criminal Cases of Private Prosecution (Based on the Materials of the Republic of Tajikistan and the Russian Federation)

Аннотация

Актуальность исследования обусловлена возрастанием случаев домашнего насилия, наличием неразрешенных проблем законодательного регулирования и правоприменительной практики по противодействию данному социально негативному явлению. Указанные вопросы приобретают особое значение в сфере уголовно-процессуальных отношений и в первую очередь в отношениях, возникающих в связи с производством по уголовным делам частного обвинения. Теоретическая разработка рассматриваемого круга проблем является актуальной как для Республики Таджикистан, так и для Российской Федерации.

Постановка проблемы: преступления, совершенные в домашней среде, вызывают повышенную тревогу не только в гражданском обществе Республики Таджикистан, Российской Федерации, но и во всем мире. Предостав-

Abstract

The relevance of the study is due to the increase in cases of domestic violence, the presence of unresolved problems of legislative regulation and law enforcement practice to counteract this socially negative phenomenon. These issues are of particular importance in the field of criminal procedural relations and, first of all, in relations arising in connection with the criminal proceedings of private prosecution. The theoretical development of the considered range of problems is relevant both for the Republic of Tajikistan and for the Russian Federation.

Problem statement: crimes committed in the home environment cause increased concern not only in the civil society of the Republic of Tajikistan, the Russian Federation, but also throughout the world. The victim's right granted by law to prosecute an offender who has com-

* Ранее – начальник инспекционного отдела организационно-инспекторского управления МВД Республики Таджикистан.

** Previously – Head of the Inspection Department of the Organizational and Inspection Department of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Tajikistan.

ленное законом право потерпевшего на осуществление уголовного преследования правонарушителя, совершившего деяние частного обвинения, представляет объективную и непреодолимую трудность, особенно для жертв домашнего насилия. Это связано с отсутствием юридического образования, финансовых средств и нахождением потерпевшего в беспомощном и зависимом положении от правонарушителя. Препятствием на доступ к правосудию по делам частного обвинения также являются устоявшиеся стереотипы о политике «невмешательства» в интимную сферу семейных отношений, негласно разделяемые даже на официальном уровне. Указанные обстоятельства обуславливают высокую латентность рассматриваемых преступлений. Изложенное определяет необходимость более глубокого изучения рассматриваемого феномена, а также поиска путей для эффективной процессуальной защиты жертв домашнего насилия.

Цель исследования: выявление и систематизация проблем, возникающих в связи с производством по уголовным делам частного обвинения, теоретическое обоснование направлений их разрешения и формулирование перспективных рекомендаций с целью эффективной защиты прав и интересов жертв домашнего насилия.

Методы исследования: диалектика, анализ, сравнение, формально-логический, социологический.

Результаты и ключевые выводы: в настоящее время специальные профилактические меры, принятые в Республике Таджикистан для предотвращения домашнего насилия, не оправдали возлагаемые на них надежды. Процессуальный порядок обращения в суд в рамках производства по уголовным делам частного обвинения не позволяет обеспечить эффективный доступ потерпевших к правосудию и восстановить нарушенные права жертв домашнего насилия. Собираение изобличающих доказательств в отношении правонарушителя сопряжено с большими трудностями для потерпевшего, в особенности для лиц, проживающих совместно с правонарушителем и, зачастую, находящихся от него в зависимом положении. Проявление насилия в семье оказывает деструктивное воздействие и на ближайшее окружение, нарушает стабильное функционирование социальных институтов. Примирительный характер судопроизводства по делам частного обвинения представляется неприемлемым для разрешения уголовных дел, связанных с насилием в семье. В связи с этим необходима разработка дополнительных мер для совершенствования механизма защиты прав потерпевшего в указанной сфере правоотношений.

mitted an act of private prosecution presents an objective and insurmountable difficulty, especially for victims of domestic violence. This is due to the lack of legal education, financial resources and finding the victim in a helpless and dependent position on the offender. An obstacle to access to justice in cases of private prosecution is also the well-established stereotypes about the policy of "non-interference" in the intimate sphere of family relations, tacitly shared even at the official level. These circumstances determine the high latency of the crimes under consideration. The above determines the need for a deeper study of the phenomenon under consideration, as well as the search for ways for effective procedural protection of victims of domestic violence.

The purpose of the study is to identify and systematize the problems arising in connection with the criminal proceedings of private prosecution, the theoretical justification of the directions of their resolution and the formulation of promising recommendations for the effective protection of the rights and interests of victims of domestic violence.

Research methods: dialectics, analysis, comparison, formal-logical, sociological.

Results and key conclusions: currently, special preventive measures taken in the Republic of Tajikistan to prevent domestic violence have not justified the hopes placed on them. The procedural procedure for applying to court in the framework of criminal proceedings for private prosecution does not allow for effective access of victims to justice and restore the violated rights of victims of domestic violence. Collecting incriminating evidence against the offender is fraught with great difficulties for the victim, especially for persons who live together with the offender and, often, are dependent on him. The manifestation of violence in the family has a destructive effect on the immediate environment, disrupts the stable functioning of social institutions. The conciliatory nature of the proceedings in cases of private prosecution seems unacceptable for the resolution of criminal cases related to domestic violence. In this regard, it is necessary to develop additional measures to improve the mechanism for protecting the rights of the victim in this area of legal relations.

Ключевые слова: домашнее насилие; потерпевший; жертва; частное обвинение; правонарушитель; защита прав; беспомощное и зависимое состояние.

Keywords: domestic violence; victim; victim; private prosecution; offender; protection of rights; helpless and dependent state.

Жертвам преступления мировое сообщество призывает относиться с особым вниманием, состраданием, уважением их достоинства, независимо от вида совершенного в отношении них криминального деяния. Фундаментальные права человека и гражданина, в том числе потерпевших от преступлений, в Республике Таджикистан охраняются как нормами международного права (Всеобщая декларация прав человека, Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотреблений властью и пр.), так и действующими национальными нормативными правовыми актами (Конституция, Уголовный кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс и пр.). Потерпевшим среди прочих гарантий предоставляется возможность на доступ к механизмам правосудия и скорейшую компенсацию за нанесенный им ущерб в соответствии с национальным законодательством.

Но, несмотря на прочный правовой фундамент, государству не всегда удается защитить граждан от противоправных деяний. Наибольшую тревогу вызывает положение жертвы домашнего насилия, находящейся в беспомощном, зачастую зависимом положении от правонарушителя. В настоящее время домашнее насилие стало актуальным вызовом современности и предметом частого обсуждения в обществе. Домашнее насилие не ограничивается в рамках какой-то определенной страны, политической или экономической системы, его масштабы в настоящее время вышли из разряда локальных проблем и являются глобальными. Так, по сведениям Организации Объединенных Наций (далее — ООН), каждая третья женщина страдает от домашнего насилия в течение своей жизни¹.

Указанное еще раз акцентирует внимание на роли государства в преодолении отмеченных проблем путем создания эффективной системы мер противодействия домашнему насилию. Бездействие властей в указанном контексте означает, что они сознательно допускают случаи применения правонарушителем насилия в отношении потерпевшего, умысел которого направлен на ущемление фундаментальных прав личности — права на жизнь,

свободу, личную неприкосновенность и т. д. С другой стороны, проявление потерпевшим пассивности, в том числе сокрытие фактов домашнего насилия, порождает высокую латентность рассматриваемой категории преступлений, что, в свою очередь, является фактором, обуславливающим повторное совершение аналогичных по своему характеру преступлений, зачастую с более тяжкими последствиями. Причинами сокрытия факта насилия или несвоевременного обращения потерпевшего в правозащитные структуры являются различные обстоятельства: нахождение жертвы в беспомощном и зависимом состоянии от правонарушителя, устоявшиеся гендерные стереотипы («бьет — значит любит», «стерпится — слюбится»), боязнь остаться одной, страх за свое будущее и будущее детей, осуждение со стороны родственников, соседей и др. Поэтому еще раз подчеркнем: своевременное, эффективное и адекватное реагирование на проблему домашнего насилия является одной из приоритетных задач правоохранительной системы любого государства и, как показывает практика, серьезным испытанием для системы уголовного правосудия.

Следует отметить, что в Республике Таджикистан в последнее время были предприняты меры правового и организационного характера, направленные на противодействие правонарушениям в домашней среде. Так, в 2013 г. был принят Закон Республики Таджикистан «О предупреждении насилия в семье» (далее — Закон о предупреждении насилия), в связи с чем в Кодекс об административных правонарушениях Республики Таджикистан (далее — КоАП РТ) был внесен ряд изменений и дополнений². Закон о предупреждении насилия принят с целью реализации комплекса правовых, экономических, социальных и иных мер, реализуемых субъектами предупреждения насилия в семье, направленных на защиту прав, свобод и законных интересов лиц, состоящих в семейных отношениях, предупреждение насилия в семье, устранение причин и условий, способствующих насилию в семье, и т. п.

Во исполнение указанного нормативного правового акта за 2015–2021 гг. и 3 месяца

¹ United Nations: The World's Women 2015. URL: https://unstats.un.org/unsd/gender/downloads/Ch6_VaW_info.pdf (дата обращения 19.03.2022).

² О предупреждении насилия в семье: Закон Республики Таджикистан от 19 марта 2013 г. № 954 // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2013. № 3. Ст. 197.

2022 г. по ст. 931 «Нарушение требования законодательства Республики Таджикистан о предупреждении насилия в семье» и по ст. 932 «Нарушение требований защитного предписания» КоАП РТ к ответственности были привлечены 9 297 правонарушителей (в 2015 г. – 324, 2016 – 615, 2017 – 999, 2018 – 1 464, 2019 – 1 607, 2020 – 1 956, 2021 – 1 912, за 3 месяца 2022 г. – 420)³. При этом хотелось бы отметить, что санкция ст. 931 КоАП РТ предусматривает наложение штрафа на физических лиц в размере от 2 до 5 показателей для расчетов (один показатель расчетов 64 сомони⁴ или 428 рублей⁵ – по состоянию на 5 апреля 2022 г.), а ст. 932 КоАП РТ предусматривает наложение штрафа на физических лиц в размере от 5 до 10 показателей для расчетов или административный арест на срок от 5 до 15 суток⁶. К сожалению, административный арест к нарушителям закона применяется крайне редко, а сумма административного штрафа является столь незначительной, что не позволяет считать данную меру наказания эффективным средством защиты прав и законных интересов потерпевших. Надо сказать, что, несмотря на достаточно высокое количество фактов привлечения к административной ответственности за нарушение требований защитных предписаний, выдаваемых органами внутренних дел лицу, совершившему или угрожавшему применением насилия в семье, относительно общего количества выданных предписаний (в период 2015–2021 гг. и 3 месяцев 2022 г. выданы 9 911 (в 2015 г. – 292, 2016 – 1 017, 2017 – 1 208, 2018 – 1 226, 2019 – 1 851, 2020 – 2 325, 2021 – 1 611, за 3 месяца 2022 г. – 381) защитных предписаний) признать данную меру вполне эффективной нельзя. Используемые для предотвращения внутрисемейного насилия юридические средства воздействия, как свидетельствуют данные статистики, не искоренили это социальное зло и озабоченность гражданского общества в этом контексте не беспочвенна. Положения принятого Закона о предупреждении насилия и КоАП РТ хоть и показали свою результативность, но, по нашему мнению, требуют дальнейшего развития, в том числе и в ча-

сти ужесточения, вплоть до уголовной ответственности за их нарушение.

Изученные материалы проверок сообщений о совершении преступлений свидетельствуют о том, что жертвами домашнего насилия в большинстве случаев становятся уязвимые группы населения, в том числе безработные, домохозяйки, лица, которые имеют не самый большой материальный достаток, состоящие на иждивении своего «обидчика», то есть находятся в зависимом положении. Анализ материалов за 2015–2021 гг. указывает на то, что преступления, совершенные в домашней среде, возникают, в основном, в неблагополучных семьях между супругами (сожителями) на почве личных неприязненных отношений, материального недостатка, ревности и др. При этом, согласно сведениям Управления охраны общественного порядка МВД Республики Таджикистан, на профилактическом учете органов внутренних дел (далее – ОВД) в 2015 г. состояли 3 383 неблагополучные семьи, в 2016 – 1 926, 2017 – 1 515, 2018 – 1 552, 2019 – 1 472, 2020 – 1 137, 2021 – 1 326 и за 3 месяца 2022 г. поставлены на учет 922 такие семьи⁷. В указанный период участковыми инспекторами милиции и инспекторами по предупреждению насилия в семье были рассмотрены в общей сложности 25 040 (в 2015 г. – 2 467, 2016 – 3 106, 2017 – 3 442, 2018 – 3 474, 2019 – 3 917, 2020 – 4 316, 2021 – 3 485, за 3 месяца 2022 г. – 833) заявлений о домашнем насилии, из них в отношении мужчин 20 034 (в 2015 г. – 1 682, 2016 – 2 300, 2017 – 2 770, 2018 – 2 899, 2019 – 3 185, 2020 – 3 543, 2021 – 2 936, за 3 месяца 2022 г. – 729), в отношении женщин 4 975 (в 2015 г. – 783, 2016 – 799, 2017 – 667, 2018 – 574, 2019 – 730, 2020 – 773, 2021 – 546, за 3 месяца 2022 г. – 102) и в отношении несовершеннолетних 31 жалоба (в 2015 г. – 3, 2016 – 4, 2017 – 5, 2018 – 3, 2019 – 2, 2020 – 10, 2021 – 3, за 3 месяца 2022 г. – 1). Проведенный анализ показал, что среди совершенных преступлений значатся такие уголовно наказуемые деяния, как нанесение тяжкого, среднего и легкого вреда здоровью, побои, издевательство и др.⁸

Вместе с тем, из 25 040 обращений 4 408, или 17,6 % заявлений (в 2015 г. – 505, 2016 – 835, 2017 – 498, 2018 – 798, 2019 – 822, 2020 – 771, 2021 – 732, за 3 месяца 2022 г. – 179), то есть почти каждая пятая жалоба, были поданы по факту причинения потерпевшим легкого вреда здоровью и нанесения побоев. Данные преступления, согласно ч. 2 ст. 24 Уголовно-процессуального кодекса Республики Таджи-

³ Кодекс Республики Таджикистан об административных правонарушениях от 31 декабря 2008 г. № 455 // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2008. № 12 (ч. 1). Ст. 989–990. (В ред. законов Республики Таджикистан от 17 декабря 2020 г. № 1726, № 1727.)

⁴ О Государственном бюджете Республики Таджикистан на 2022 год: Закон Республики Таджикистан от 30 ноября 2021 г. № 1804 // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2021. № 11. Ст. 630. (В ред. Закона Республики Таджикистан от 11 февраля 2022 г. № 1850.)

⁵ URL: <https://www.vbr.ru/banki/kurs-valut/converter/tjs-rub/64/> (дата обращения: 05.04.2022).

⁶ Кодекс Республики Таджикистан об административных правонарушениях от 31 декабря 2008 г. № 455 // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2008. № 12 (ч. 1). Ст. 989–990. (В ред. законов Республики Таджикистан от 17 декабря 2020 г. № 1726, № 1727.)

⁷ Информация Управления охраны общественного порядка МВД Республики Таджикистан за 2015–2020 гг. от 5 января 2021 г. № 29/1.

⁸ Там же.

кистан (далее — УПК РТ) отнесены к категории частного обвинения⁹.

Еще раз подчеркнем, что к причинам, приведшим к таким негативным последствиям, можно отнести несвоевременное проведение мероприятий профилактического характера, отсутствие надлежащего контроля, принятие неэффективных процессуальных (уголовных, административных) мер воздействия, как следствие — появление чувства безнаказанности и совершение более тяжкого преступления правонарушителем и т. д. Особое значение в данном контексте приобретают проблемы правового регулирования уголовно-процессуальных отношений, возникающих в связи с подачей заявлений по делам частного обвинения. Несовершенство уголовно-процессуального закона, излишне формализованный порядок подачи таких заявлений, как представляется, играют ключевую роль для своевременного реагирования и принятия необходимых мер в отношении правонарушителя.

В соответствии с ч. 1 ст. 354 УПК РТ потерпевший по делу частного обвинения, в том числе связанному с домашним насилием, вправе, не вступая в правоотношения с правоохранительными органами, самостоятельно инициировать возбуждение уголовного дела путем подачи заявления в суд. Однако существующие правила подачи такого заявления не только не способствуют повышению эффективности правовой защиты и обеспечению упрощенных условий доступа к правосудию, но и, напротив, создают излишние трудности и препятствия для этого. Процедура возбуждения и дальнейшего поддержания частного обвинения возлагает на жертву домашнего насилия чрезмерную нагрузку по сбору уличающих доказательств в отношении правонарушителя. При этом домашнее насилие, как правило, происходит без участия посторонних лиц, и даже когда очевидцами становятся другие члены семьи или соседи, чтобы не испортить отношения с правонарушителем, они отказываются давать против него показания. Потерпевшие в связи с отсутствием финансовых возможностей нередко испытывают трудности с прохождением платного медицинского осмотра и получением соответствующего акта. Выполнение всех требований заложенных в УПК РТ процедур представляет трудность даже для квалифицированного юриста, а для жертв насилия, у большинства из которых нет юридического образования и отсутствуют финансовые возможности оплатить ус-

луги адвоката, становится попросту невыполнимой задачей.

Усугубляет данную ситуацию и тот факт, что, как правило, потерпевшие от домашнего насилия вынуждены продолжать совместное проживание с обвиняемым, в большинстве случаев находясь на его иждивении в силу материальной и иной зависимости. Безусловно, законодательством предусмотрены случаи, когда жертве можно оказать необходимую помощь и без его непосредственного обращения в суд: когда она находится в беспомощном или зависимом состоянии от правонарушителя либо дело имеет особое общественное значение и т. д. При наступлении таких условий прокурор вправе (но не обязан) возбудить уголовное дело в порядке ч. 4 ст. 24 УПК РТ. Однако исследование материалов проверок сообщений о преступлениях частного обвинения показывают, что данная практика фактически не применяется. Во многом это связано с тем, что сложившиеся примитивные стереотипы и устоявшиеся понятия о недопустимости какого-либо вмешательства в частную, интимную сферу брачных отношений, особенно в восточной культуре, до сих пор являются основополагающими в обществе и, к сожалению, негласно разделяются даже на официальном уровне. Более того, анализ Закона о предупреждении насилия позволяет говорить о том, что основная идея в этом нормативном правовом акте заключается в охране традиционных семейных отношений, сохранении уз брака и приоритете использования специальных профилактических, а не карательных мер. Отчасти и эти обстоятельства обуславливают неэффективность прокурорского реагирования на выявленные факты домашнего насилия, о чем в частности писали правозащитники¹⁰ [6].

Таким образом, отсутствие необходимой юридической помощи потерпевшему на этапе подачи в суд заявления по делу частного обвинения приводит, как минимум, к неоправданному затягиванию судопроизводства и существенно затрудняет доступ граждан к правосудию. Кроме того, нельзя игнорировать и тот факт, что при рассмотрении заявления частного обвинения, поданного жертвой домашнего насилия, судьи также придают первоочередное значение сохранению семейных отношений. Это, на наш взгляд, заложено в самой природе института частного обвинения и базируется на нормах, регламентирующих «примиритель-

⁹ Уголовно-процессуальный кодекс Республики Таджикистан от 3 декабря 2009 г. // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2009. № 12. Ст. 815–816. (В ред. Закона Республики Таджикистан от 23 декабря 2021 г. № 1811.)

¹⁰ Он оставил след в моей жизни. Домашнее насилие в Таджикистане: Время восстановить справедливость, март 2017 // Совместный доклад Общественного фонда «Нотабене» (Таджикистан), Международного партнерства по правам человека (МППЧ, Бельгия) и Хельсинкского фонда по правам человека (ХФПЧ, Польша). URL: <http://notabene.tj/Doc/Kaz/compl/RU-Domestic-violence-in-Taj-March-2017.pdf> (дата обращения: 23.03.2022).

ный характер» производства по делам частного обвинения, в частности на нормах ч. 5 ст. 355 УПК РФ и ч. 5 ст. 319 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, содержащих обязанность судьи до начала судебного разбирательства разъяснить сторонам о возможности примирения, независимо от их семейного статуса. При этом очевидно, что такого рода действия и решения, якобы нацеленные на «сохранение семьи», и отсутствие действенных гарантий безопасности потерпевшего могут привести к более тяжким последствиям и даже к трагическому исходу. Так, за 2015–2021 гг. и 3 месяца 2022 г. по факту истязаний в семье было подано 498 заявлений, что косвенно свидетельствует о том, что жертвы насилия ранее обращались за помощью в органы внутренних дел по факту получения телесных повреждений либо побоев, но соответствующие меры приняты не были. К большому сожалению, в результате семейного конфликта за вышеуказанный период 115 человек лишились жизни (в 2015 г. – 13, 2016 – 12, 2017 – 17, 2018 – 17, 2019 – 26, 2020 – 15, 2021 – 15)¹¹. В 2018 г. семейное насилие послужило причиной 58 случаев суицида женщин, а в 2019 г. этот показатель уже вырос до 67. Полагаем, что эти показатели могут быть занижены, так как в исламском обществе подобные факты часто укрываются по причине того, что самоубийство не одобряется религией [6].

Следует отметить, что руководящие принципы ООН, подготовленные ее экспертами в 2008 г. с целью улучшения положения женщин, включают рекомендации о введении запрета на медиацию при рассмотрении дел о домашнем насилии и «любобовные соглашения», регламентирующие выплату компенсации и другие средства примирения¹². Причем указанные запреты предлагается внести в законодательство по всем судебным делам о совершении насилия, поскольку «посредничество выводит эти дела за рамки тщательного судебного разбирательства, подразумевает, что обе стороны имеют равные права на отстаивание своих интересов, отражает предположение, что обе стороны в одинаковой степени виновны в насилии, и занижает ответственность преступника»¹³.

Следует отметить, что уголовный закон Соединенных Штатов Америки исходит из того, что независимо от официального статуса семейных

отношений любой случай проявления насилия в семье считается уголовным преступлением, то есть безопасность человека является приоритетной [3].

На основании изложенного можно констатировать, что в настоящее время производство по уголовным делам частного обвинения по УПК РФ не является эффективным инструментом для защиты прав жертв домашнего насилия, а его правовое регулирование и складывающаяся правоприменительная практика не всегда позволяет эффективно решать задачи уголовного судопроизводства. Ярким тому подтверждением являются приведенные статистические данные об обращениях граждан, пострадавших от домашнего насилия в результате совершения деяний, производство по которым осуществляется в частном порядке. В связи с этим проблемы совершенствования уголовной и уголовно-процессуальной политики с целью предотвращения домашнего насилия неоднократно являлись предметом широкого обсуждения, в ходе которого, в частности, предлагалось ужесточить уголовное наказание лиц, допускающих рукоприкладство по отношению к своим домочадцам¹⁴ [6].

Призывы к усилению юридической ответственности за совершение домашнего насилия все чаще звучат и в российском обществе, причем этот вопрос становится предметом обсуждения на самом высоком государственном уровне. Так, Президент Российской Федерации В. В. Путин в конце 2019 г. заявил о необходимости осторожного, взвешенного подхода к решению проблем, связанных с домашним насилием. Президент указал на низкий уровень общей культуры, когда более сильная особь с помощью кулаков и грубой силы совершает домашнее насилие. Был оглашен результат опроса ВЦИОМ (Всероссийский центр изучения общественного мнения): 70% респондентов считают необходимым принятие закона о профилактике домашнего насилия, причем сам Президент обозначил свою позицию тем, что он тоже против домашнего насилия¹⁵.

По мнению российских экспертов [5], после декриминализации ст. 116 УК РФ (побои) в 2017 г. число рассмотренных административных дел резко увеличилось. Если до декриминализации за побои и умыш-

¹¹ Информация Управления охраны общественного порядка МВД Республики Таджикистан за 2015–2020 гг. от 5 января 2021 г. № 29/1.

¹² Встреча экспертной группы ООН в Вене, Австрия, 2008 г. URL: <http://www.un.org/womenwatch/daw/vaw/handbook/Handbook%20for%20legislation%20on%20violence%20against%20women.pdf> (дата обращения: 23.03.2022).

¹³ URL: <https://www.hrw.org/ru/report/2019/09/19/333681> (дата обращения: 25.03.2022).

¹⁴ Он оставил след в моей жизни. Домашнее насилие в Таджикистане: Время восстановить справедливость, март 2017 // Совместный доклад Общественного фонда «Нотабене» (Таджикистан), Международного партнерства по правам человека (МППЧ, Бельгия) и Хельсинкского фонда по правам человека (ХФПЧ, Польша). URL: <http://notabene.tj/Doc/Kaz/compl/RU-Domestic-violence-in-Taj-March-2017.pdf> (дата обращения: 23.03.2022).

¹⁵ Путин впервые прокомментировал закон о домашнем насилии // Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/society/news/2019/12/19/819162-zakon-o-nasilii> (дата обращения: 19.03.2022).

ленное причинение легкого вреда здоровью в целом были осуждены более 21 тысячи человек (из них за побои 17,8 тысяч), то после декриминализации по ст. 116¹ УК РФ (нанесение побоев лицом, подвергнутым административному наказанию) количество осужденных сократилось почти в пять раз, в среднем ежегодно около 3,7 тыс. случаев (в 2017 г. – 3 777, 2018 – 3 587, 2019 – 3 596). Из них по ст. 116 УК РФ, которая теперь не рассматривает побои «от близких лиц», в 2017 г. осуждены 296 человек, в 2018 – 212, 2019 – 80). При этом к ответственности по ст. 6.1.1 КоАП РФ (побои) в 2017 г. привлечены 113,4 тысячи человек, в 2018 – 120,8, 2019 – 118 тысяч правонарушителей. По 80 % производств назначены штрафы, средняя сумма которых составляет 5 398 руб. (размер штрафа по ст. 6.1.1 КоАП РФ составляет от 5 до 30 тыс. руб.). О росте домашнего насилия и проблемах правоприменения принятого закона заявлял Министр внутренних дел России В. А. Колокольцев. Он отметил, что у судов в отношении правонарушителей в приоритете является наложение штрафа (в 70 % случаев), а не их привлечение к обязательным работам или заключение под административный арест, и подобная мера не является серьезным сдерживающим фактором. О несогласии с декриминализацией домашнего насилия с переводом его в разряд административного проступка ранее заявлял председатель Следственного комитета России А. И. Бастрыкин. Само «наличие уголовной ответственности является превентивной мерой для людей, склонных к агрессии» [2]. Следует отметить, что за 3 месяца 2022 г. число преступлений, отнесенных к категории частного обвинения и совершенных в семейно-бытовой сфере, в России резко увеличилось, достигнув отметки 3 170 преступлений, что по сравнению с этим же периодом 2021 г. больше чем на 1 369 преступлений (с 1 809 до 3 170), или в процентном соотношении рост составляет 57,1 %¹⁶.

В этом контексте неоднократно высказывался и председатель Верховного Суда России В. М. Лебедев. По его мнению, участие в возбуждении и рассмотрении уголовных дел, отнесенных к категории частного обвинения и возбуждаемых мировыми судьями по заявлению потерпевшего, представляет для последних несомненную трудность, так как, не обладая публичной властью и юридическим образованием, потерпевший обязан лично собирать доказательства и представлять их в суд. При этом деяния указанной категории, совершаемые в домашней среде,

вызывают особую тревогу, так как в большинстве случаев жертва домашнего насилия находится в беспомощном и зависимом состоянии от правонарушителя. Поэтому В. М. Лебедев предложил исключить из уголовно-процессуального законодательства институт частного обвинения с отнесением соответствующих составов преступлений к категории частно-публичного обвинения, по которым будет проводиться дознание. В этой связи в Государственную Думу Российской Федерации внесен соответствующий законопроект [4]. О целесообразности такой инициативы писали и другие ученые [1, с. 30].

Учитывая, что в случае отнесения преступлений частного обвинения, связанных с домашним насилием, к категории частно-публичного обвинения по заявлению лица, пострадавшего от преступления, будут проводиться полноценная проверка сообщения о преступлении, собрана исчерпывающие данные о наличии в деянии признаков преступления, указанная инициатива председателя Верховного Суда России представляет определенный интерес и для таджикского законодателя. В данном случае российский опыт совершенствования рассматриваемого правового института может быть использован в законодательстве Таджикистана с целью более эффективной защиты прав и законных интересов граждан, пострадавших от домашнего насилия. Полагаем, что в случае непринятия срочных мер уголовный процесс, призванный защищать законные права и интересы потерпевшего, гарантировать уважение его чести и достоинства, повышать доверие к правосудию, теряет свое назначение и авторитет в глазах граждан, пострадавших от преступления, в том числе жертв домашнего насилия. Когда правонарушители не привлекаются к ответственности, это деморализует жертв, они теряют доверие к государству. Как следствие, после негативного опыта обращения в правоохранительные органы, которые должны были защищать потерпевших, но не сделали этого, потерпевшие отказываются от подачи заявлений, что обуславливает высокую латентность рассматриваемой сферы противоправной деятельности. Если сотрудники государственных органов профессионально не подготовлены или руководствуются прежними стереотипами о том, что домашнее насилие – это частное дело, то для потерпевших по делам частного обвинения остается мало шансов на гарантированную реализацию ими своих прав и интересов в суде.

На основании изложенного можно сделать вывод, что примирительный характер производства по делам частного обвинения не позволяет эффективно обеспечить права и законные интересы потерпевших от преступлений, связанных с домашним насилием, находящихся-

¹⁶ Официальный сайт Главного информационного центра МВД Российской Федерации. Форма № 578, раздел 2, январь – март 2022 г. (дата обращения: 11.05.2022).

ся в беспомощном либо зависимом от правонарушителя состоянии. В этой связи в рамках повышения эффективности обеспечения судебной защиты прав и свобод потерпевшего целесообразно внести в действующий УПК РФ ряд изменений и дополнений. В частности, представляется необходимым отнести

преступления частного обвинения, связанные с домашним насилием, к категории частно-публичного обвинения и обеспечить по данной категории уголовных дел возможность получения потерпевшим за счет государства бесплатной квалифицированной юридической помощи.

Список литературы:

1. Аниськина Э. Г., Муллахметова Н. Е. Уголовно-правовые и уголовно-процессуальные аспекты ответственности за побои в семье, Domestic Violence: мифы и реальность: сборник материалов I Всероссийской научно-практической конференции (Казань, 30 октября 2020 г.) / сост.: Ю. М. Лукин, А. Г. Гамиров, Д. А. Фатхутдинов и др. Казань, 2020.
2. Жилина Н. Ю., Савельева И. В., Терещенко В. И. Декриминализация побоев: «За» и «Против». URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/dekriminalizatsiya-poboev-za-i-protiv> (дата обращения: 12.10.2021).
3. Зебницкая А. К. Некоторые вопросы правовой регламентации «бытового (домашнего) насилия» в России и США // Международное уголовное право и международная юстиция. 2020. № 3. Документ предоставлен справ.-правовой системой «Консультант-Плюс».
4. Лебедев В. М. Осуждению не подлежит // Российская газета. 2020. 13 окт. URL: <https://tass.ru/obschestvo/9707561/> (дата обращения: 30.04.2021).
5. Мишина В. Столько у нас стоит совершить акт насилия в семье. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4333801> (дата обращения: 19.03.2022).
6. Шодиева Ш. Семейное насилие в Таджикистане: какие меры нужны, чтобы помочь жертвам? URL: <https://cabar.asia/ru/semeynoe-nasilie-v-tadzhikistane-kakie-mery-nuzhny-chtoby-pomoch-zhertvam> (дата обращения: 23.03.2022).

Для цитирования:

Тохирзода Олимджон Тохир. Домашнее насилие как социально-негативный феномен и предмет разбирательства по уголовным делам частного обвинения (по материалам Республики Таджикистан и Российской Федерации) // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 2 (62). С. 175–182.

Список литературы:

1. Anis'kina E. G., Mullahmetova N. E. Ugolovno-pravovye i ugolovno-processual'nye aspekty otvetstvennosti za poboi v sem'e, Domestic Violence: mify i real'nost': sbornik materialov I vserossijskoj nauchno-prakticheskoy konferencii (Kazan', 30 oktyabrya 2020 g.) / sost.: Yu. M. Lukin, A. G. Gamirov, D. A. Fathutdinov i dr. Kazan', 2020.
2. Zhilina N. Yu., Savel'eva I. V., Tereshchenko V. I. Dekriminalizatsiya poboev: «За» i «Против». URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/dekriminalizatsiya-poboev-za-i-protiv> (data obrashcheniya: 12.10.2021).
3. Zebnickaya A. K. Some issues of the legal regulation of "domestic (family) violence" in Russia and the USA // International Criminal Law and International Justice. 2020. № 3. Dokument predostavljen sprav.-pravovoj sistemoy «Konsul'tantPlyus».
4. Lebedev V. M. Osuzhdeniyu ne podlezhit // Rossijskaya gazeta. 2020. 13 okt. URL: <https://tass.ru/obschestvo/9707561/> (data obrashcheniya 30.04.2021).
5. Mishina V. Stol'ko u nas stoit sovershit' akt nasiliya v sem'e. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4333801> (data obrashcheniya 19.03.2022).
6. Shodieva Sh. Semejnoe nasilie v Tadjhikistane: kakie mery nuzhny, chtoby pomoch' zhertvam? URL: <https://cabar.asia/ru/semeynoe-nasilie-v-tadzhikistane-kakie-mery-nuzhny-chtoby-pomoch-zhertvam> (data obrashcheniya 23.03.2022).

For citation:

Tohirzoda Olimjon Tohir. Domestic Violence as a Socially Negative Phenomenon and the Subject of Proceedings in Criminal Cases of Private Prosecution (Based on the Materials of the Republic of Tajikistan and the Russian Federation) // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2022. № 2 (62). P. 175–182.

Черномор Анна Дмитриевна,
старший инспектор организационно-
аналитического отдела,
Академия управления МВД России,
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

E-mail: annu_chernomor@mail.ru

Научная специальность:
5.1.2. Публично-правовые
(государственно-правовые) науки

Anna Dmitriyevna Chernomor,
Senior Inspector at the Organizational
and Analytical Department,
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia,
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: annu_chernomor@mail.ru

Scientific speciality:
5.1.2. Public Law
(State Law) Sciences

УДК 342

DOI 10.24412/2072-9391-2022-262-183-190

Дата поступления: 30 марта 2022 г.

Дата принятия статьи в печать: 15 июня 2022 г.

Конституционно-правовое регулирование средств массовой информации в России и европейских странах (на примере Федеративной Республики Германия и Французской Республики)

Constitutional and Legal Regulation of Mass Media in Russia and European Countries (on the Example of the Federal Republic of Germany and the French Republic)

Аннотация

В статье анализируются вопросы конституционно-правового положения средств массовой информации в России и в двух европейских странах – Федеративной Республике Германия и Французской Республике. Проводится сравнительно-правовой анализ конституционно-правового регулирования в данной области. Автором сформировано предложение о создании отдельного независимого центра, регулирующего проблемные аспекты, связанные с деятельностью средств массовой информации.

Постановка проблемы: в связи с высокой глобализацией, информатизацией общества, общественно-политических процессов назревает проблема объективного и своевременного информирования граждан о происходящих процессах в мировом сообществе, а также проблема формирования действительно информационно открытого гражданского общества.

Цель исследования: провести анализ конституционно-правового регулирования деятельности средств массовой информации в России и европейских странах (на примере

Abstract

The article analyzes the issues of the constitutional and legal status of mass media in Russia and in two European countries – the Federal Republic of Germany and the French Republic. A comparative legal analysis of constitutional and legal regulation in this area is carried out. The author has formed a proposal to create a separate independent center regulating problematic aspects related to the activities of the mass media.

Problem statement: due to the high globalization, informatization of society, socio-political processes, the problem of objective and timely informing citizens about the ongoing processes in the world community is brewing, as well as the problem of forming a truly information-open civil society.

The purpose of the study: to analyze the constitutional and legal regulation of the activities of mass media in Russia and European countries (using the example of the Federal Republic of Germany and the French Republic).

Research methods: analysis, comparative legal, structural and functional, generalizations.

Results and key conclusions: the article exam-

Федеративной Республики Германия и Французской Республики).

Методы исследования: анализ, сравнительно-правовой, структурно-функциональный, обобщения.

Результаты и ключевые выводы: в статье рассмотрено конституционно-правовое закрепление права на информацию в России, основные положения, регламентирующие деятельность средств массовой информации в Германии и Франции. Право на свободу массовой информации, свободу распространять и получать информацию не является абсолютным. В отличие от европейских стран в России действует федеральный закон, регламентирующий деятельность средств массовой информации. Предлагается идея о возможном создании независимого центра по работе со средствами массовой информации.

Ключевые слова: средства массовой информации; свобода массовой информации; цензура; право на информацию; конституционно-правовое регулирование средств массовой информации; русофобия.

ines the constitutional and legal consolidation of the right to information in Russia, the main provisions regulating the activities of mass media in Germany and France. The right to freedom of the media, freedom to disseminate and receive information is not absolute. Unlike European countries, Russia has a federal law regulating the activities of mass media. The idea of a possible creation of an independent center for working with the media is proposed.

Keywords: mass media; freedom of mass information; censorship; the right to information; constitutional and legal regulation of mass media; rusophobia.

В современном обществе значительно возросло влияние средств массовой информации (далее – СМИ) на формирование общественного сознания. Учитывая сложную политическую обстановку в мировом сообществе, необходимо рассмотреть, каким образом понятие и деятельность СМИ закреплены в законодательстве Российской Федерации, а также в нормативных документах европейских стран.

В России определено такое понятие, как свобода массовой информации. Согласно ст. 29 Конституции Российской Федерации¹ оно трактуется как право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, цензура запрещена. Аналогичные права прослеживаются в Конституции Федеративной Республики Германия (далее – ФРГ) (право граждан на свободное волеизъявление, на свободу печати и информации, закреплен запрет на цензуру (ст. 5)). В Конституции Французской Республики² (далее – Франция) также отражено закрепление права граж-

дан на свободу мнений, независимости СМИ (ст. 34). Проведя аналогию, очевидно, что в Российской Федерации конституционно закреплена такая гарантия, как «свобода массовой информации», упоминания о которой нет в законодательстве ФРГ и Франции.

В статье К. А. Иванова, А. А. Степанова «Ограничения свободы слова во Франции в эпоху цифровых технологий» [2] выделяется понятие самоцензуры, которое способствует предвидению возможной цензуры со стороны государства, а это, в свою очередь, накладывает определенные ограничения на информацию. Данное явление особенно характерно в журналистике, так как несоблюдение определенных норм и правил повышает вероятность образования волнения в обществе.

Французская журналистка Анн-Лор Боннель в марте 2022 г. в газете «Figaro» опубликовала репортаж о положении мирных жителей в Донецкой и Луганской народных республиках. Однако данная публикация была отозвана руководством издания, которое оперировало таким понятием, как цензура. Также журналистка опубликовывала видеорепортаж о сложившейся ситуации в Мариуполе от 10 марта 2022 г., который, в свою очередь, был заблокирован по причине нарушения правил платформы о распространении ненависти³. Все это

¹ Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 17.03.2022).

² Конституция Французской Республики: (принята 28 сентября 1958 г.) [Электронный ресурс]. URL: docviewer.yandex.ru (дата обращения: 17.03.2022).

³ URL: <https://tass-ru.turbopages.org> (дата обращения: 17.03.2022).

подтверждает существующую в настоящий момент информационную блокаду достоверной информации. В иностранной прессе все чаще используется такой термин, как «Россия – агрессор».

Изложенное свидетельствует об одностороннем освещении событий, происходящих на Украине, об ограничении представления информации западному обществу, поскольку происходящий политический конфликт в странах Запада рассматривается в одном направлении, а это приводит к неправильному пониманию гражданами общественно-политических событий, формированию негативного образа Российской Федерации, разжиганию межнациональной розни, ограничению получения достоверной информации о происходящих процессах. Таким образом, информационная политика нацелена на «демонизирование» России, представление ее в образе общего врага.

Помимо конституционного закрепления норм о СМИ, в России действует Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации»⁴ (далее – ФЗ о СМИ). Стоит обратить внимание, что в ст. 1 ФЗ о СМИ говорится о свободе массовой информации, и только в ст. 2 ФЗ о СМИ даются основные понятия, включая СМИ.

В отличие от России, в Германии и Франции нет единого документа, регламентирующего деятельность СМИ, как и нет их единого определения. В Германии регулирование деятельности СМИ нашло свое отражение в законодательстве земель, также основные аспекты содержатся в следующих документах: Государственном договоре о телевидении и радиовещании в объединенной Германии, федеральном законе о телекоммуникациях, Германском совете по делам печати (кодекс прессы), законе о защите молодежи (содержит ограничения на распространения информации, способной нанести вред развитию ребенка [4]). Аналогичный правовой акт существует и в законодательстве Российской Федерации – Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 436 «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»⁵ и иных договорах, заключенных между федеральными землями Германии [1]. Во Франции же к таким правовым

актам относятся: Закон о свободе печати⁶, Закон о доверии в сфере электронной экономики⁷ и др.

Сравнительно-правовой анализ этих правовых актов показал, что ФЗ о СМИ более детально определяет понятие «свобода массовой информации», которое включает в себя:

- поиск, получение, производство и распространение массовой информации (предназначенные для неограниченного круга лиц, печатные, аудио-, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы);
- учреждение, владение, пользование, распоряжение СМИ;
- изготовление, приобретение, хранение и эксплуатация технических устройств и оборудования, сырья и материалов, предназначенных для производства и распространения продукции СМИ, – не подлежат ограничениям, за исключением предусмотренных законодательством Российской Федерации о СМИ (ст. 1).

Говоря о СМИ и их конституционно-правовом регулировании, необходимо определить объем этого термина, который нашел отражение в ст. 2 ФЗ о СМИ: периодическое печатное издание, сетевое издание, телеканал, радиоканал, телепрограмма, радиопрограмма, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием (названием).

Таким образом, СМИ – это возможность информирования общества путем использования различных средств передачи информации, определенных законодателем. Учитывая, что данная формулировка отражает все возможные способы передачи и распространения информации, то понятие уместно применить и к СМИ во Франции и Германии.

Исходя из анализа положения Конституции Российской Федерации и законодательства, можно выделить следующие ограничения СМИ: недопущение цензуры (выражающейся в наложении запрета на распространение различного рода информации и отдельных ее частей), злоупотребление свободой массовой информации (неразглашение персональных данных, информации ограниченного пользования; информация, содержащая публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публично оправдывающая терроризм; другие экстре-

⁴ О средствах массовой информации [Электронный ресурс]: Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.03.2022).

⁵ О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.03.2022).

⁶ Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse: dernière mise à jour des données de ce texte: 24 décembre 2021 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr> (дата обращения: 17.03.2022).

⁷ Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique [Электронный ресурс]. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr> (дата обращения: 17.03.2022).

мистские материалы; материалы, пропагандирующие порнографию, культ насилия и жестокости; материалы, содержащие нецензурную брань) (ст. 4 ФЗ о СМИ).

Помимо этого в условиях чрезвычайного положения с целью обеспечения безопасности основ конституционного строя, граждан и их прав и свобод могут устанавливаться ограничения⁸, введение которых базируется на Федеральном конституционном законе от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»⁹ и Федеральном конституционном законе от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»¹⁰ и предусматривает введение ограничений в виде предварительной цензуры (последующего просмотра государственными учреждениями, осуществляющими надзор в информационной сфере) с целью недопущения и ограничения распространения сведений, признанных властью нежелательными [3].

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15 июня 2010 г. № 16 «О практике применения судами Закона Российской Федерации “О средствах массовой информации”»¹¹ содержит разъяснение, что предварительное согласование (предварительная цензура) не применимо к объектам авторских прав сообщения о событиях, фактах, которые носят информационный характер. В ФРГ и Франции законодательно не отражен запрет на свободу массовой информации, но, как было указано выше, в ФРГ, в отличие от Франции, конституционно закреплен запрет на цензуру. Изложенное подтверждает, что в России, по сравнению с европейскими странами, сформирована устойчивая и структурированная правовая система.

Так, например, 14 марта 2022 г. в Российской Федерации был введен запрет на пользование социальной сетью «Instagram». Ограничение связано с тем, что американская транснациональная холдинговая компания «Meta Platforms Inc.», владеющая социальной сетью, из-за напряженной международной об-

становки, связанной с введением различного рода санкций в отношении России, временно разрешила своим пользователям осуществлять призывы к насилию в отношении граждан Российской Федерации, в частности, военнослужащих, осуществляющих спецоперацию на территории Украины. Это, в свою очередь, привело к дискуссиям о признании информационной платформы «Instagram» экстремистской [5].

21 марта 2022 г. Тверской суд г. Москвы признал деятельность компании «Meta Platforms Inc.» экстремистской в части размещения, распространения и непринятия мер по блокировке материалов, содержащих призывы к осуществлению насильственных действий экстремистского характера в отношении граждан Российской Федерации, изменения основ конституционного строя и ввел запрет ее деятельности на территории Российской Федерации¹². Учитывая, что данный судебный акт затрагивает безопасность государства, в сети Интернет он отсутствует (ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»¹³).

Стоит отметить, что весьма значимым является такое понятие, как «иноагент», под которым подразумеваются как средства массовой информации, так и отдельные граждане, действующие в интересах иностранного государства и способны своими действиями дисбалансировать общество. На данный момент официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации содержит список из 119 таких иноагентов.

Согласно Федеральному закону от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации»¹⁴ иноагентом, или иностранным источником является физическое лицо, которое независимо от гражданства или при его отсутствии может быть признано физическим лицом, в установленной законом форме подавшее заявление о включении в список физических лиц, выполняющих функции иноагента, и осу-

⁸ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1) [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/GG.pdf> (дата обращения: 17.03.2022).

⁹ О чрезвычайном положении [Электронный ресурс]: Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.03.2022).

¹⁰ О военном положении [Электронный ресурс]: Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ (в ред. Федерального конституционного закона от 1 июля 2017 г. № 6-ФКЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.03.2022).

¹¹ О практике применения судами Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» [Электронный ресурс]: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15 июня 2010 г. № 16. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.04.2022).

¹² Суд признал Meta экстремистской организацией и запретил в России Facebook и Instagram. URL: <http://rg.ru.org> (дата обращения: 23.03.2022).

¹³ Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.04.2022).

¹⁴ О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.04.2022).

шествующее в интересах иностранного государства политическую деятельность и (или) целенаправленный сбор сведений в области военной, военно-технической деятельности Российской Федерации, которые при их получении могут быть использованы против безопасности Российской Федерации (ст. 2.1). К данной категории не относятся иностранные журналисты, сотрудники дипломатических представительств и консульских учреждений, представители международных организаций и иные лица, указанные в федеральном законе.

С положительной стороны также стоит отметить наличие подробно описанных форм осуществления «политической деятельности», закрепление обязанности предоставления иноагентами отчета о своей деятельности, указания, каким образом осуществляется признание иностранной неправительственной организации нежелательной на территории Российской Федерации и какие последствия предусмотрены. Однако в Федеральном законе не содержится сведений об ответственности таких субъектов, нарушивших основополагающие права и свободы человека и гражданина.

Тем не менее, согласно Федеральному закону от 4 марта 2022 г. № 32-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»¹⁵, введена ответственность за публичное распространение заведомо ложной информации об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации.

Помимо этого конституционно закреплено, что общепризнанные нормы и принципы международного права, международные договоры Российской Федерации – составная часть правовой системы (ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации).

Так, в большинстве международных соглашений установлено право на свободу мысли, слова, информации. Отсюда следует, что такие права возможно соблюсти путем реализации права граждан на соблюдение их прав и свобод. Так, в Организации Объединенных Наций основополагающим документом, отражающим права и свободы человека и гражданина, является Всеобщая декларация прав и свобод человека и гражданина¹⁶.

¹⁵ О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 4 марта 2022 г. № 32-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.03.2022).

¹⁶ Резолюция 217А (III) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, принята 10 декабря 1948 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.un.org> (дата обращения: 17.03.2022).

В частности, Декларация закрепляет право на свободу мысли (ст. 18), свободу убеждений и их выражение, что, в свою очередь, включает право на свободу искать, получать и распространять информацию и иные идеи любыми средствами, независимо от государственных границ (ст. 19). Конвенция о защите прав человека и основных свобод¹⁷ также закрепляет право на свободу мысли (ст. 9), свободу выражения мнения, включающую право на свободное распространение и получение информации либо идеи любыми средствами независимо от государственных границ (ст. 10).

Иным немаловажным документом является Международный пакт о гражданских и политических правах¹⁸, который также провозглашает право на свободу искать, получать, распространять информацию, идеи (ст. 19).

Особенно актуальной в настоящее время является ст. 20, которая запрещает всякую пропаганду войны и запрет на подстрекательство к дискриминации, вражде, насилию. Так, с недавних пор многие новостные информационные платформы в Российской Федерации были заблокированы: ВВС, Deutsche Well, радио «Свобода» и др. Причиной послужили публичные призывы к массовым беспорядкам, экстремизму и участию в несанкционированных акциях¹⁹.

Таким образом, в рассматриваемых правовых документах не содержится прямого указания на право массовой информации либо СМИ, однако отражены основные гарантии их обеспечения.

Помимо этого, 16 марта 2009 г. Постановлением Правительства РФ № 228 утверждено Положение о федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций. Положением учреждена Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)²⁰, которая осуществляет надзор и контроль за деятельностью СМИ, соблюдением требо-

¹⁷ Конвенция о защите прав человека и основных свобод, заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.03.2022).

¹⁸ Международный пакт о гражданских и политических правах, принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.03.2022).

¹⁹ Какие СМИ и соцсети заблокировали в России. URL: <http://www.tengrinews.kz> (дата обращения: 17.03.2022).

²⁰ О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (вместе с Положением о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Российской Федерации от 16 марта 2009 г. № 228. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.03.2022).

ваний и норм распространения информации в сети Интернет (пп. 5.1.1.8). Документ содержит порядок надзора именно в сфере связи, информационных технологий и массовой коммуникации, а учитывая высокую информатизацию общества, постановление достаточно актуально.

Кроме того, с целью саморегуляции деятельности СМИ в России функционирует Общественная коллегия по жалобам на прессу, задачей которой является укрепление доверия СМИ, поддержание свободы прессы.

В Германии же с целью регулирования споров, возникающих в сфере СМИ, функционирует совет по прессе, который рассматривает поступающие жалобы, при необходимости проводит экспертизу, а в случае обоснованности жалобы выносит «публичное порицание». Данный совет относится к способу саморегулирования СМИ. Более того, в Германии рассматривался вопрос о создании специального центра о защите от дезинформации²¹, однако в настоящий момент какой-либо информации о создании и функционировании данного органа нет.

Так же как и в Германии, во Франции функционирует совет по прессе, но носит открытый характер. На сайте «Российской газеты» 8 июля 2018 г. опубликована статья, в которой говорится, что Нацассамблея Франции одобрила законопроект о борьбе с «фейковыми» новостями, однако было уточнено, что данный закон действует только за пять недель до предполагаемых выборов во Франции²², в связи с чем законопроект не проработан должным образом и имеет узкую сферу влияния, что свидетельствует о пробеле в праве.

Таким образом, как в России, так и в европейских странах право на свободу массовой информации, свободу слова, свободу распространять и получать информацию не является абсолютным, то есть самостоятельным. Законодательство гарантирует обеспечение данными правами и в то же время урегулирует их. СМИ являются инструментом формирования общественного мнения, поэтому для того чтобы не допустить противоправных действий, общество не должно негативно реагировать на введенные ограничения в пользовании определенными информационными ресурсами; введенные же табу помогают избежать возможных волнений, в связи с чем должен быть достигнут баланс между государством, обществом и СМИ.

Что касается конституционно-правового регулирования СМИ, то закреплены основные системообразующие понятия и права, однако не закреплено понятие СМИ. Тем не менее в России, в отличие от европейских стран, действует федеральный закон о СМИ, который содержит основную терминологию, порядок организации, функционирования.

Ввиду мировой тенденции на распространение враждебного отношения к российским гражданам возникает вопрос: «Возможно ли создание такого независимого центра по работе со СМИ, который в своей деятельности будет действительно обособленным от государственного давления, а принимаемые решения – объективными?».

На официальном сайте «NONEWS» содержится список стран, сформированный по уровню «Свобода СМИ», подготовленный международной неправительственной организацией «Freedom House». Оценка проводилась по 100-балльной системе с условным разделением на группы: свободные, частично свободные и несвободные СМИ; а также с применением критериев, влияющих на данный показатель: свобода слова, степень государственного контроля над СМИ, случаи применения насилия в отношении журналистов, действующая политическая обстановка в стране и иные²³.

По состоянию на 2017 г. Германия находилась на 25 месте (20 баллов, свободные СМИ), Франция – на 44 месте (26 баллов, свободные СМИ), Россия – на 174 месте (83 балла, несвободные СМИ).

В силу возникшего в 2022 г. информационного хаоса, выразившегося в усилении поляризации, ослабленном регулировании цифрового пространства, способствующего распространению недостоверных сведений и пропаганды, возникла необходимость в формировании актуализированных статистических данных.

Такой обзор по уровню «Всемирный индекс свободы прессы» подготовлен неправительственной организацией «Reporters Without Borders», в котором делается акцент на происходящие политические события в мировом сообществе. Рейтинг сформирован в соответствии с уровнем свободы журналистов, СМИ и принятых властями мер для создания комфортных условий для работы прессы²⁴. По состоянию на 3 мая 2022 г. Германия занимает 16 позицию (удовлетворительно, индекс – 82,04), Франция – 26 позицию (удов-

²¹ МВД Германии намерено создать центр защиты от дезинформации // Редакция PRESS. URL: <http://press.lv> (дата обращения: 21.03.2022).

²² Нацассамблея Франции одобрила закон о борьбе с «фейковыми» новостями. URL: <http://tg-ru.org> (дата обращения: 21.03.2022).

²³ NONEWS. URL: <https://nonews.co/directory/lists/countries/freedom-smi> (дата обращения: 12.05.2022).

²⁴ NONEWS. URL: <https://nonews.co/wp-content/uploads/2022/05/WPFI2022.pdf> (дата обращения: 12.05.2022).

летворительно, индекс — 78,53), Россия — 155 позицию (очень плохо, индекс — 38,82).

Представленные показатели свидетельствуют о неблагоприятном уровне свободы СМИ в России, в отличие от рассматриваемых стран.

Стоит обратить внимание на то, что:

— неправительственная организация «Reporters Without Borders» была сформирована в 1985 г. в Монпелье (Франция) с целью защиты права на свободу информации и имеет консультативный статус при ООН, ЮНЕСКО, Совете Европы и Международной организации франкоязычных стран²⁵;

— международная неправительственная организация «Freedom House» основана в 1941 г. в Вашингтоне (США) с целью исследования состояния политических и гражданских свобод.

Анализ публикуемых материалов на данных информационных площадках показал явно «предвзятое» отношение к России и выставлении ее в роли агрессора.

Учитывая современные реалии, а именно негативное влияние и давление на общество со стороны западных СМИ, формирование данного центра весьма актуально и значимо, поскольку его деятельность будет иметь аналоговый эффект (в сравнении с указанными выше неправительственными организациями), направлена на всестороннее независимое рассмотрение информационных материалов на предмет наличия ложной, недостоверной

информации, способной оказать негативное, асоциальное воздействие на общественное мнение, что впоследствии способно привести к разлому как внутри государства, так и между государствами.

До стабилизации мировых отношений в структуру данного Центра целесообразно включить по одному представителю из числа государств, занимающих в настоящий момент нейтральную позицию по отношению к политическим событиям в мире (Азербайджан, Турция, Молдавия, Румыния, Сербия, Грузия, Россия). В последующем состав участников целесообразно увеличить, так как это будет способствовать положительному влиянию на формирование общественного мнения путем анализа и публикации независимого информационного материала, исключающего недостоверную «фейковую» информацию.

Таким образом, независимый центр по работе со СМИ стал бы обособленной, независимой от государств ассоциацией, включающей представителей государств-участников, целью которой является обеспечение проведения экспертизы (оценки, анализа, обсуждения информационного материала, подлежащего опубликованию) на предмет наличия недостоверной, ложной информации. Учитывая скорость распространения информации, такая организация поспособствовала бы принятию оперативного, своевременного и консенсусального решения. Данный центр повысил бы значимость и уровень влияния России в информационном обществе.

²⁵ RSF. URL: <https://rsf.org/en/team> (дата обращения: 12.05.2022).

Список литературы:

1. *Ерофеев И. М.* Правовое регулирование деятельности средств массовой информации на территории Германии // Общество и право. 2018. № 3 (65).
2. *Жеребцов А. Н., Ротко С. В., Рыдченко К. Д., Страунинг Э. Л., Чернущ Н. Ю., Елаев А. А., Котухов С. А., Тимошенко Д. А., Томтосов А. А.* Комментарий к Закону РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.04.2022).
3. *Иванова К. А., Степанов А. А.* Ограничения свободы слова во Франции в эпоху цифровых технологий // Law Enforcement Review 2019. Т. 3. № 1.
4. *Привалов С. А.* Пределы и ограничения свободы массовой информации в Российской Федерации и Федеративной Республике Германия: доктринальный аспект //

References:

1. *Erofeev I. M.* Legal regulation of activity of media in the territory of germany // Society and Law. 2018. № 3 (65).
2. *Zherebcov A. N., Rotko S. V., Rydchenko K. D., Strauning E. L., Chernus' N. Yu., Elaev A. A., Kotuhov S. A., Timoshenko D. A., Tomtsov A. A.* Kommentarij k Zakonu RF ot 27 dekabrya 1991 g. № 2124-1 «O sredstvah massovoj informacii». Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus» (data obrashcheniya: 20.04.2022).
3. *Ivanova K. A., Stepanov A. A.* Restrictions of the freedom of speech in france in the digital technologies era // Law Enforcement Review. 2019. Т. 3. № 1.
4. *Privalov S. A.* Limits and limitations of the freedom of the media in the russian federation and the federal republic of germany: a doctrinal aspect // Constitutional and Municipal Law. 2021. № 7.

- Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7.
5. Ясакова Е. Владельца Instagram и FB просят признать экстремистом. Что это значит. URL: <https://rbc-ru.turbopages.org/tu> (дата обращения: 17.03.2022).
5. Yasakova E. Vldel'ca Instagram i FB prosyat priznat' ekstremistom. Chto eto znachit. URL: https://rbc-ru.turbopages.org/turbo/rbc.ru/s/technology_and_media/11/03/2022/622b4eed9a7947ed1dc840ce (data obrashcheniya: 17.03.2022).

For citation:

Chernomor Anna Dmitriyevna. Constitutional and Legal regulation of Mass Media in Russia and European Countries (on the Example of the Federal Republic of Germany and the French Republic) // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2022. № 2 (62). P. 183–190.

Для цитирования:

Черномор Анна Дмитриевна. Конституционно-правовое регулирование средств массовой информации в России и европейских странах (на примере Федеративной Республики Германия и Французской Республики) // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 2 (62). С. 183–190.