

ISSN 2072-9391

№ 2 (54) Июнь 2020  
№ 2 (54) June 2020

# 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 • 2020

Главный редактор

**Конев Андрей Николаевич**,  
начальник Академии управления  
МВД России, доктор технических наук,  
кандидат юридических наук, доцент.  
Москва. Российская Федерация.

Заместитель главного редактора  
**Павличенко Николай Владимирович**,  
заместитель начальника Академии управления  
МВД России, доктор юридических наук,  
профессор, заслуженный юрист  
Российской Федерации.  
Москва. Российская Федерация.

# ТРУДЫ АКАДЕМИИ УПРАВЛЕНИЯ МВД РОССИИ

# 2020 № 2 (54)

ИЮНЬ

Журнал издается  
с декабря 2006 г.

## Редакционный совет

**Беляева Лариса Ивановна**,  
профессор кафедры уголовной политики  
Академии управления МВД России,  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист Российской Федерации.  
Москва. Российская Федерация;

**Капинус Оксана Сергеевна**,  
ректор Университета прокуратуры  
Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор.  
Москва. Российская Федерация;

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

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

**Россинская Елена Рафаиловна**,  
директор Института судебных экспертиз  
Московского государственного  
юридического университета имени  
О. Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических  
наук, профессор, академик РАЕН,  
заслуженный деятель науки  
Российской Федерации.  
Москва. Российская Федерация;

**Сейтенов Калиолла Кабаевич**,  
директор Института судебной экспертизы  
Казахского гуманитарно-юридического  
университета, доктор юридических наук,  
профессор.  
Нур-Султан. Республика Казахстан.

## Редакционная коллегия

**Андреева Ирина Анатольевна**, профессор кафедры  
государственно-правовых дисциплин  
Академии управления МВД России,  
доктор юридических наук, доцент.  
Москва. Российская Федерация;

**Афанасьев Владимир Сергеевич**, главный научный сотрудник  
отдела по изучению проблем истории МВД России научно-  
исследовательского центра Академии управления МВД России,  
доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской  
Федерации. Москва. Российская Федерация;

**Воронин Михаил Юрьевич**, директор Института  
международного права и правосудия Московского  
государственного лингвистического университета,  
доктор юридических наук, профессор.  
Москва. Российская Федерация;

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

**Джоробекова Арзыгуль Мамаюновна**, заместитель  
начальника Академии МВД Кыргызской Республики  
имени генерал-майора милиции Э. А. Алиева по науке,  
доктор юридических наук, профессор.  
Бишкек. Кыргызская Республика;

**Дильбарханова Жанат Рахимжановна**, заместитель  
начальника Алматинской академии МВД Республики  
Казахстан имени Макана Есбулатова по научной работе,  
доктор юридических наук, профессор.  
Нур-Султан. Республика Казахстан;

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

**Киричек Евгений Владимирович**, начальник управления  
учебно-методической работы Академии управления  
МВД России, доктор юридических наук, доцент.  
Москва. Российская Федерация;

**Кононов Анатолий Михайлович**, референт Договорно-  
правового департамента МВД России, доктор  
юридических наук, профессор, заслуженный юрист  
Российской Федерации.  
Москва. Российская Федерация;

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

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

**Мазур Сергей Филиппович**, профессор кафедры  
гражданского права и гражданского процесса  
Института международного права и экономики имени  
А. С. Грибоедова, доктор юридических наук, профессор.  
Москва. Российская Федерация;

**Мелёхин Александр Владимирович**, профессор  
кафедры государственного строительства и права  
Университета прокуратуры Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор.  
Москва. Российская Федерация;

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

**Можаява Ирина Павловна**, главный научный сотрудник  
отдела по изучению проблем истории МВД России  
научно-исследовательского центра  
Академии управления МВД России, доктор юридических  
наук. Москва. Российская Федерация;

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

**Невский Сергей Александрович**, главный научный  
сотрудник ВНИИ МВД России, доктор юридических  
наук, профессор. Москва. Российская Федерация;

**Орлов Владислав Николаевич**, профессор кафедры  
уголовной политики Академии управления  
МВД России, доктор юридических наук, доцент.  
Москва. Российская Федерация;

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

**Побежкин Александр Викторович**, начальник  
кафедры уголовной политики Академии управления  
МВД России, доктор юридических наук, профессор.  
Москва. Российская Федерация;

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

**Тарасов Анатолий Михайлович**, главный советник  
генерального директора по юридическим вопросам  
АО «Лаборатория Касперского», доктор юридических  
наук, профессор, заслуженный юрист  
Российской Федерации.  
Москва. Российская Федерация;

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

**Яковец Евгений Николаевич**, профессор кафедры  
оперативно-розыскной деятельности Института  
правоохранительной деятельности Российской  
таможенной академии, доктор юридических наук,  
профессор, заслуженный юрист Российской Федерации.  
Москва. Российская Федерация;

**Мартыненко Наталья Эдуардовна** (секретарь),  
профессор кафедры уголовной политики  
Академии управления МВД России,  
доктор юридических наук, профессор.  
Москва. Российская Федерация.

Editor-in-Chief

**Andrei N. KONEV,**

Dr. of Technology, Candidate of Law, Associate Professor, Head of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. Moscow. Russian Federation.

Deputy Editor-in-Chief

**Nikolai V. PAVLICHENKO,**

Dr. of Law, Professor, Merited Law Expert of the Russian Federation, Deputy Head of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. Moscow. Russian Federation.

# PROCEEDINGS

## OF THE MANAGEMENT ACADEMY

OF THE MINISTRY OF THE INTERIOR OF RUSSIA

# 2020

## № 2 (54)

June

The Journal  
has been published since  
December 2006

### Membership of the Editorial Council of the Journal

**Larisa I. BELYAEVA,**

Dr. of Law, Professor, Merited Law Expert of the Russian Federation, Professor at the Department of the Criminal Policy (Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia). Moscow. Russian Federation;

**Oksana S. KAPINUS,**

Dr. of Law, Professor, Head of the University of the Prosecutor's office of the Russian Federation. 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 Internal Affairs Bodies 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, Professor, Merited Research Worker of the Russian Federation, Academician of the Russian Academy of Natural Sciences, Professor, Director of the Institute of Forensic Examinations (Kutafin Moscow State Law University). Moscow. Russian Federation;

**Kaliolla K. SEYTENOV,**

Dr. of Law, Professor, Director of the Institute of Forensic Examinations (Kazakh University of the Humanities and Law). Nur-Sultan. Republic of Kazakhstan.

### Editorial Board of the Journal

**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;

**Vladimir S. AFANASYEV,** Dr. of Law, 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;

**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, Deputy Head for Science at 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 at Makan Yesbulatov Almaty Academy of the Ministry of the Interior of the Republic of Kazakhstan. Nur-Sultan. Republic of Kazakhstan;

**Alexander G. YELAGIN,** Dr. of Law, Professor, Professor at the Department of Management of Public Order Services (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;

**Anatoliy M. KONONOV,** Dr. of Law, Merited Law Expert of the Russian Federation, Professor, Referent at the Law and Agreements Department of the Interior Ministry of Russia. Moscow. Russian Federation;

**Ilya P. KORYAKIN,** Dr. of Law, Deputy Head for Scientific Work at the 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 of the State Management of the State Moscow University named after M. V. Lomonosov. Moscow. Russian Federation;

**Sergey F. MAZUR,** Dr. of Law, Professor, Professor at the Department of Civil Law and Civil Process of the Institute of the International Law and Economics named after A. S. Griboyedov. Moscow. Russian Federation;

**Alexander V. MYELYOHIN,** Dr. of Law, Professor, Professor at the Department of the State Building and Law of the University of the Prosecutor's office of the Russian Federation. Moscow. Russian Federation;

**Anatoliy 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. MOZHAeva,** 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;

**Sergei A. NEVSKY,** Dr. of Law, Professor, Chief Researcher at the All-Russia Scientific Research Institute of the Ministry of the Interior of Russia.

Moscow. Russian Federation;

**Vladislav N. ORLOV,** 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;

**Roman B. OSOKIN,** Dr. of Law, Professor, Head of the Faculty for Training Research and Teaching Staff Moscow University of the Ministry of the Interior of Russia named after V. Y. Kikot.

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;

**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 of the Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia.

Moscow. Russian Federation;

**Anatoliy M. TARASOV,** Dr. of Law, Professor, Merited Law Expert of the Russian Federation, Chief Adviser of the General Director of the «Kaspersky Laboratory» for the Juridical Questions.

Moscow. Russian Federation;

**Valeriy F. TSEPELEV,** Dr. of Law, Professor, Professor at the Department of the Criminal Law of the State Moscow Juridical University named after O. Ye. Kutafin (SMJU), Merited Law Expert of the Russian Federation.

Moscow. Russian Federation;

**Yevgeniy N. YAKOVETS,** Dr. of Law, Professor, Merited Law Expert of the Russian Federation, Professor at the Department of the Operative Investigative Activity (Institute of Law Enforcement of Russian Customs Academy). Moscow. Russian Federation;

**Natalia E. MARTYENKO** (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

Д. В. Алентьев  
Е. В. Белик

П. А. Роголёв  
М. А. Фильчагина

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 30.06.2020.  
Формат 60×84 1/8.

Объем 22,32 п. л. Тираж 500 экз.  
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.pf/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 Министерства 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, 12.00.02, 12.00.08, 12.00.09, 12.00.11, 12.00.12, 12.00.14.

© Академия управления МВД России, 2020.

# ТРУДЫ АКАДЕМИИ УПРАВЛЕНИЯ МВД РОССИИ

2020  
№ 2 (54)

ИЮНЬ

Журнал издается  
с декабря 2006 г.

## СОДЕРЖАНИЕ

### НАУЧНО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

Конеv А. Н. О новом подходе к поиску концептуального ядра идеологических основ уголовного судопроизводства ..... 8

### ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: МЕТОДОЛОГИЯ, ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Баранов В. В., Исаев Е. А. О правовом регулировании деятельности органов внутренних дел по противодействию экстремистским проявлениям в информационном пространстве ..... 14  
Самолысов П. В., Белова С. Н. Правовые и экономические инструменты осуществления государственного финансового контроля в сфере закупок ..... 21  
Ульянов А. Д. Совершенствование информационно-аналитической работы в территориальных органах МВД России ..... 30

### УПРАВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Баженов С. В., Дивольд В. Е., Морозов А. А., Попов Д. В., Сафронов Д. М., Серов А. В. Создание Концепции национальной системы биометрической идентификации личности ..... 42  
Киреев М. П. Целеполагание в управленческой деятельности органов внутренних дел: теория и практика ..... 54  
Павличенко Н. В., Тамбовцев А. И. Будущее профессии оперуполномоченный – Big Data и аналитика ..... 62

### УГОЛОВНОЕ ПРАВО И УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

Богданов А. В. К вопросу о возможности применения института соучастия при квалификации преступлений с признаками повторно совершенного административного правонарушения ..... 69  
Гаврилов Б. Я., Божьев В. П. К вопросу о возвращении уголовного проступка в российское право ..... 76  
Кармановский М. С., Косьяненко Е. В. Проблемы законодательной регламентации уголовной ответственности преступного сообщества (преступной организации) ..... 87  
Лапин В. О. Преступления в сфере предпринимательской деятельности как объект криминалистического исследования ..... 93  
Мартыненко Н. Э. Понятия «вред» и «ущерб» и их уголовно-правовая оценка ... 103  
Садикова У. В. О расширении полномочий руководителя следственного органа на этапе окончания предварительного расследования .... 110  
Трунцевский Ю. В. Противодействие коррупции и поддержание честности в спорте (сравнительно-правовой аспект) ..... 115

### ВЫЯВЛЕНИЕ, РАСКРЫТИЕ И РАССЛЕДОВАНИЕ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

Гаврилин Ю. В., Парадников А. Г. Совершенствование выявления, раскрытия и расследования хищений, совершенных и использованием информационных банковских технологий (по итогам Всероссийского онлайн-семинара) ..... 123  
Иванов П. И. Защита в агропромышленном комплексе всех форм собственности от преступных посягательств (степень его криминализации и меры оперативно-розыскного противодействия) ..... 131  
Пырчев С. В. Тенденции организованной преступности в развивающемся цифровом мире ..... 142  
Салеева Ю. Е., Царёва Ю. В. Причины не востребованности ст. 180 Уголовного кодекса Российской Федерации ..... 154

## 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), приставные 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.

## ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ, МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

- Шарифзода М. С.** Современные проблемы законности и служебной дисциплины в органах внутренних дел Республики Таджикистан с позиций исторического опыта ..... 163
- Шульгин Е. П.** Организационно-правовой механизм деятельности органов досудебного расследования Республики Казахстан, осуществляющих производство в электронном формате ..... 169

## ДИСКУССИОННАЯ ТРИБУНА

- Мингес И. А., Попов В. В.** Типы правового регулирования: ошибки интерпретации различий ..... 177
- Парфёнов А. В.** Концептуальный подход к идентификационной безопасности в Российской Федерации в ходе осуществления розыскной и идентификационной деятельности ..... 186



Worked with issue

D. V. Alentyev  
E. V. Belik

P. A. Rogulyov  
M. A. Filchagina

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 30.06.2020  
Format 60×84 1/8

Capacity, printed sheet 22,32 p. s.  
Circulation 500 copies.  
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.pf/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,  
12.00.02, 12.00.08, 12.00.09,  
12.00.11, 12.00.12, 12.00.14.

© Management Academy of the Ministry  
of the Interior of Russia, 2020.

# PROCEEDINGS

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

# 2020

## № 2 (54)

June

The Journal  
has been published since  
December 2006

## CONTENT

### SCIENTIFIC METHODOLOGICAL PROBLEMS

Konev A. N. On a new approach to the search for the conceptual core of the ideological foundations of criminal justice .....8

### STATE MANAGEMENT: METHODOLOGY, LEGAL ENFORCEMENT

Baranov V. V., Isaev E. A. About legal regulation of activity of internal affairs bodies on counteraction to extremist manifestations in the information space .....14

Samolysov P. V., Belova S. N. Legal and economic instruments for state financial control in the field of procurement .....21

Ul'yanov A. D. Improving information and analytical work in the territorial bodies of the Ministry of internal Affairs of Russia .....30

### MANAGEMENT OF INTERNAL AFFAIRS BODIES

Bazhenov S. V., Divold V. E., Morozov A. A., Popov D. V., Safronov D. M., Serov A. V. Creating the Concept of a national biometric identification system .....42

Kireev M. P. Goal setting in the management of internal Affairs bodies: theory and practice of physical culture .....54

Pavlichenko N. V., Tambovtsev A. I. The future of the operative profession – Biglist Data and Analytics .....62

### CRIMINAL LAW AND CRIMINAL PROCEDURE

Bogdanov A. V. On the question of the possibility of using the Institute of complicity in the qualification of crimes with signs of repeated administrative offense .....69

Gavrilov B. Ya., Bozh'yev V. P. On the question of the return of criminal misdemeanor to Russian law .....76

Karmanovskij M. S., Kos'yanenko E. V. Problems of legislative regulation of criminal liability of criminal association (criminal organization) .....87

Lapin V. O. Crimes in the sphere of business activity as an object of forensic research ..... 93

Martynenko N. E. The concepts of «harm» and «damage» and their criminal legal assessment .....103

Sadiokova U. V. On expanding the powers of the head of the investigative body at the end of the preliminary investigation .....110

Truncevskij Yu. V. Anti-corruption and maintaining integrity in sports (comparative legal aspect) .....115

### DETECTION, CLEARANCE AND INVESTIGATION OF CRIMES

Gavrilin Yu. V., Paradnikov A. G. Improving the detection, disclosure and investigation of theft committed using information banking technologies (based on the results of the all-Russian online seminar) .....123

Ivanov P. I. Protection of all forms of property in the agro-industrial complex from criminal encroachments (the degree of its criminalization and measures of operational and investigative counteraction) .....131

Pyrchev S. V. Trends in organized crime in the developing digital world .....142

Saleeva Yu. E., Tsaryova Yu. V. Reasons for not requiring article 180 of the Criminal code of the Russian Federation .....154

### 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» peer reviewed. 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.

### FOREIGN EXPERIENCE, INTERNATIONAL COOPERATION

Sharifzoda M. S. Modern problems of legality and service discipline in the internal Affairs bodies of the Republic of Tajikistan from the perspective of historical experience .....	163
Shulgjin E. P. Organizational and legal mechanism of activity of pre-trial investigation bodies of the Republic of Kazakhstan that conduct proceedings in electronic format .....	169

### FORUM FOR DISCUSSION

Minges I. A., Popov V. V. Types of legal regulation: errors in interpretation of differences .....	177
Parfyonov A. V. Conceptual approach to identification security in the Russian Federation in the course of search and identification activities .....	186



# НАУЧНО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ проблемы

А. Н. КОНЕВ,  
начальник Академии управления МВД России,  
доктор технических наук,  
кандидат юридических наук, доцент  
Российская Федерация, 125171, г. Москва,  
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

E-mail: akonev@mvd.gov.ru

Научная специальность:  
12.00.09 – уголовный процесс.

УДК 316.75

Дата поступления: 13 мая 2020 г.

Дата принятия статьи в печать: 15 июня 2020 г.

A. N. KONEV,  
Doctor of Technology, Candidate of Law,  
Associate Professor,  
Head of Management Academy of the Ministry  
of the Interior of Russia  
Russian Federation, 125171, Moscow,  
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8  
E-mail: akonev@mvd.gov.ru

Scientific specialty:  
12.00.09 – Criminal Trial.

## О новом подходе к поиску концептуального ядра идеологических основ уголовного судопроизводства

## On a new approach to the search for the conceptual core of the ideological foundations of criminal justice

### Аннотация

*Актуальность:* наш мир пронизан самыми разными идеями, но не каждая идея несет в себе «атомное» расщепляющееся ядро главного концепта, которому под силу запустить достойную созидательную идеологию, способную производить не только сомнительные идеологии, но и одухотворять реальные социальные процессы и технологии. Поэтому идеологий в этом мире значительно меньше, чем идей, а идей куда меньше, чем создающих «примаконцептов».

*Цель исследования:* разработка идеологических основ уголовного судопроизводства предполагает выявление главного концепта, являющегося идеологическим фундаментом. Этот концепт может быть назван «Большой идеей» уголовного процесса. Важным шагом к научному обретению «Большой Идеи» уголовного процесса является конструирование образа мечты. Этот образ имеет непосредственное отношение к пониманию идеологических основ уголовного судопроизводства, так как мечта есть отправная точка всякой функциональной идеологии.

### Annotation

*The relevance:* our world is permeated with a variety of ideas, but not every idea carries the «atomic» splitting core of the main concept, which can launch a worthy creative ideology that can produce not only dubious ideologies, but also spiritualize real social processes and technologies. Therefore, ideologies in this world are much less than ideas, and ideas are much less than creative «prima concepts».

*The purpose of the research:* the development of the ideological foundations of criminal justice involves the identification of the main concept, which is the ideological Foundation. This concept can be called the Big Idea of the criminal process. An important step towards the scientific acquisition of a Great Idea of criminal procedure is the construction of a «dream image». This image is directly related to the understanding of the ideological foundations of criminal justice, since the dream is the starting point of any functional ideology.

*The methods of the research:* dialectics, analysis, synthesis, formal-logical, modeling, specifically historical, formal-legal.

*Методы:* диалектика, анализ, синтез, формально-логический, моделирования, конкретно-исторический, формально-юридический.

*Выводы:* в своих рассуждениях автор приходит к выводу о том, что идеология созидает мечту не как абстрактное средство утешения, она изначально формулирует ее в качестве практической задачи, стимулирующей социальную активность в заданном направлении. В качестве такой мечты в уголовном процессе может выступать идея неотвратимости наказания. Однако приведенные доводы не позволяют признать данный концепт искомой «Большой идеей» уголовного процесса, что подталкивает исследователей к дальнейшему поиску решения поставленной задачи.

**Ключевые слова:** идеологические основы уголовного судопроизводства; уголовно-процессуальная концептология; главный концепт; неотвратимость уголовной ответственности.

*The conclusions:* in his arguments, the author comes to the conclusion that ideology does not create a dream as an abstract means of consolation, it initially formulates it as a practical task that stimulates social activity in a given direction. Such a dream in criminal proceedings may be the idea of the inevitability of punishment. However, these arguments do not allow us to recognize this concept as the desired Big Idea of the criminal process, which encourages researchers to further search for a solution to this problem.

**Key words:** ideological foundations of criminal proceedings; criminal procedural conceptology; main concept; inevitability of criminal responsibility.

Концептология идеологических основ уголовного судопроизводства представляет собой интеллектуальную процедуру обоснования системы концептов, которые и образуют тот концептологический фундамент, на котором и может быть сформирована идеология современного уголовного судопроизводства. Мы опираемся на подход к пониманию идеологии, предполагающий, что всякой идеологии присуща своя универсальная структура, предполагающая наличие базовых концептов и примыкающих к ним периферийных концептов. Наряду с базовыми концептами целесообразно также выделять и особый (*главный*) концепт. К подобному предположению нас подталкивают исходные методологические установки самой концептологии. И ретроспективная, и перспективная уголовно-процессуальная концептология опираются на гипотезу: в основе всякой идеологии может быть обнаружен главный концепт.

Мы полагаем, что в этих концептологических допущениях следует идти еще дальше и смело выдвигать гипотезу о том, что главный концепт может быть приемлем и уголовно-процессуальной идеологии, рассматриваемой вне времени и пространства. Это концепт является тем «зародышем», из которого возник и развился уголовный процесс.

Наш мир пронизан самыми разными идеями, но не каждая идея несет в себе «атомное» расщепляющееся ядро главного концепта, которому под силу запустить достойную созидательную идеологию, способную производить не только сомнительные идеологемы, но и одухотворять реальные социальные процессы

и технологии. Поэтому идеологий в этом мире значительно меньше, чем идей, а идей куда меньше, чем созидающих «прима-концептов». Таким образом, для появления идеологий необходимы, во-первых, специфические идеи (главные концепты), а во-вторых, особые исторические условия для идеологического прорастания этих концептов, их конкретизации в системах идеологием и принципов.

Настоящие идеологии не производятся, они рождаются. И настоящие идеологи занимаются лишь родовспоможением. Они принимают идеи, которые рвутся в жизнь из иррациональных сфер. Как справедливо замечает А.С. Панарин, «следует с самого начала развеять одно недоразумение, связанное с привычкой власти «заказывать идеологии». Идеологии не рождаются в кабинетах, они — продукт «плазменных» энергий человеческого духа, пробуждающегося в ответ на грозные вызовы истории. «Большая идея» — это всегда ответ осажденного роковыми силами, но не сломленного субъекта, сохранившего ориентацию на идеал. Она появляется, когда наличные материальные ресурсы иссякли и люди ищут опору в ресурсах духовных — там, где действительно находится источник всех чудес и парадоксов человеческой истории» [7, с. 238].

Понятно, что А.С. Панарин свое представление об идеологии формулировал применительно к глобальным масштабам, к идеологиям, способным приводить в движение целые народы и страны. Вместе с тем представляется, что данный подход применим и к идеологии, обитающей в сфере уголовного судопроизводства. Конечно же, нам

вряд ли удастся во всех красках и оттенках представить себе идеологические основы процесса как «продукты плазменных энергий человеческого духа», питающие уголовное судопроизводство. Но мы вполне можем принять на вооружение такие телеологические элементы представленного подхода, как «Большая идея» и «идеал».

В рамках представленного идеологического подхода *идеология — это особый способ воплощения «Большой идеи»*. Все концепции, теории, доктрины, как продукты интеллектуальной деятельности, составляющие материальное выражение идеологии, есть лишь способ отражения и выражения этой «Большой идеи». Вместе с тем «Большую идею» нельзя стопроцентно представить как нечто, возникающее за порогом человеческого воздействия. Сама по себе эта «Большая идея» есть отклик на присущее отдельному человеку и человечеству врожденное чувство идеала. Концепт «Большой идеи» оживляется и одухотворяется общественным запросом и ожиданием.

Говоря о чувстве идеала, следует понимать, что речь не идет о каком-то отчетливо ясном образе, хранящемся в сфере обитания народного духа. Речь идет лишь о некоей способности, о потенции, размытом и бесформенном «светлом образе». Например, каждому человеку свойственно чувство половой любви, однако актуализируется оно в свое время и в связи с определенным субъектом. Любовь в данном случае будет откликом на сложный узор конкретной жизненной ситуации. Однако, несмотря на оттенки индивидуальных ситуаций, их трагизм или романтизм, нельзя отрицать, что все они актуализировались лишь в силу присутствия самой идеи любви, которая в свою очередь возникла как отклик на духовный запрос человеческой сущности.

Таким же образом развивается и идеология. Жизнь призывает из небытия идеи лишь в определенной жизненной ситуации (вполне допустимо назвать эту ситуацию «идеологической ситуацией»). Но данные идеи откликаются на эти призывы лишь потому, что в них и заложено это чувство отклика, это ожидание повода для жизненного воплощения. И этим поводом является определенный уровень сознания, уровень, который можно назвать предчувствием или предвкушением мечты. На предвкушение мечты должен быть наложен адекватный этому предвкушению образ.

Таким образом, можно говорить о том, что есть одно свойство, присущее идеям, хранящим в себе идеологические «вибрации», — *футурологическая потенция, «кристалл мечты»*. Соответственно, «Большая идея» должна быть связана с очень большой мечтой.

*Прикладная идеология, будучи способной улавливать главные концепты, может переводить*

*эти концепты на созидательно-мотивировочный уровень — формировать мечты, воодушевляющие и соблазняющие людей, побуждающие их к добровольной и вдохновенной практической деятельности*. Именно в этой прагматической составляющей идеологии и появляется точка соприкосновения идеологии и науки. Наука должна переводить «идеологические мечты» в конкретные практические шаги, через технологию особой идеологической теоретизации.

Но само понятие «идеологическая мечта» является весьма условным понятием. Условность заключается в том, что идеология не изобретает мечту, она лишь как бы открывает субъекту рациональные формы осознания того, что в невыраженном виде уже имелось в его сознании и таилось в душе. Идеология обращается к тому самому невыраженному чувству идеала, которое способно откликнуться на зов «Большой идеи». Но эту «Большую идею» нужно рационально интерпретировать и презентабельно оформить, а также подсказать пути ее практического воплощения. *Идеология созидает мечту не как абстрактное средство утешения, она изначально формулирует ее в качестве практической задачи, стимулирующей социальную активность в заданном направлении*.

Именно самой возможностью реально приблизиться к мечте идеология и дает источник энергии развития для программируемой мечтой деятельности. Как пелось в одной мотивационной советской песне: «Мы рождены, чтоб сказку сделать былью». В этом поэтическом фрагменте главным является не только деятельностный порыв энтузиастов, но и само наличие сказки, как образа действительности, стимулирующего на душевный порыв, на созидательный подвиг.

В мире животных нет своей идеологии. Идеология — удел человеческих сообществ. Она имеет реальные шансы на практический успех именно в силу человеческой природы, потому что *каждый человек изначально идеологичен по своей душевной сути*. Иными словами, человек имеет в себе особый «орган», который откликается на зов идеологии, в каком бы облике эта идеология не являлась. Как сказал один американский спортсмен (к сожалению, имя забылось): «Человек без мечты — это овощ». Казалось бы, банальная фраза, а ведь в ней обозначен важнейший концепт — человека делает человеком не только способность мыслить, как полагал Рене Декарт («*cogito ergo sum*»), но и способность мечтать. Именно на эту врожденную человеческую потребность в мечте и опирается всякая идеология. *Идеология дает обществу образ мечты и предлагает путь к этой мечте. Без мечты нет развития, нет неистовости деятельности*. Эта схема работает и в быту, и на производстве, и в юридическом мире. Уголовный

процесс в этом списке занимает особое место. Поэтому общество без идеологии неизбежно становится на путь социальной деградации. И в первую очередь по этой причине наука сегодня чрезвычайно озабочена проблемой формирования государственной идеологии [1, с. 115–120; 6, с. 332–334; 8, с. 252–258; 12, с. 113–115].

*Конструирование образа мечты, как шаг к научному обретению «Большой идеи» уголовного процесса, неизмеримо важно для уголовного судопроизводства.* Мечта имеет непосредственное отношение к пониманию идеологических основ уголовного судопроизводства, так как мечта и есть самый высокий образ истинного (должного) судопроизводства. Мечта — это отправная точка всякой функциональной идеологии. Однако наука уголовного процесса пока всячески сторонится этого ненаучного понятия — «мечта». Тем не менее оно применяется нечасто и не в глобальном масштабе. И для этого есть вполне объективные предпосылки. Для формирования мечты нужно прежде сформировать представление о «Большой идее» самого уголовного судопроизводства, на что наука уголовного процесса пока не отваживается.

Однако вопрос о «Большой идее» уголовного процесса далеко не однозначен. К этой идее можно подбираться и со стороны технологии, и со стороны идеологии. В технологическом смысле идея уголовного процесса воспринимается достаточно сложно, о чем мы уже не раз говорили. Но и идеологический подход к «Большой идее» уголовного процесса не сулит простых путей и решений. Однако в плане народных ожиданий (в идеологическом ключе «Большая идея» уголовного процесса «географически» трактуется именно так) указанная идея более космополитична, чем в технологическом разрезе. В конечном счете идеологическая трактовка «Большой идеи» уголовного процесса является прологом к технологическому пониманию указанной идеи. Технологическая идея уголовного процесса — всего лишь отклик на социальный идеологический запрос, берущий свое начало в сфере коллективного чувства идеала. Идеал и мечта — это особая надстройка над всякой идеологией. Идеология как раз и формирует коллективную мечту.

Поэтому вряд ли стоит стесняться и тем более уклоняться от поиска мечты. «Право, — как отметил П. Рикер, — должно позволять нам мечтать» [10, с. 34]. У мечты есть свои особенные научно-созидательные качества, на которые в свое время обратил внимание выдающийся мыслитель В. И. Вернадский. Признавая, что быть фантазером и мечтателем занятие для науки небезопасное, он одновременно подчеркивал: «Все, что мы не знаем, мы знаем благодаря мечтам мечтателей, фантазеров и ученых-поэтов; всякий шаг вперед делали они; а массы только прокладыва-

ли удобные дорожки по проложенному смелой рукой пути в дремучем лесе незнания» [2, с. 269].

Образ мечты сегодня становится важнейшим инструментом в конструировании государственной идеологии. Активная интеллектуальная работа сегодня развернулась вокруг концепции «Русской Мечты»<sup>1</sup>. К дискуссии привлечены известные отечественные интеллектуалы. Нас эта дискуссия привлекала тем, что в ней проблема Русской Мечты поднимается на высокий философско-методологический уровень. Весьма примечательны в этом плане рассуждения философа А. Дугина. Задаваясь целью дать объективную оценку советского периода нашей истории, он пишет следующее: «Одной из возможных моделей такой реконструкции является предложенная А. Прохановым концепция Русской Мечты. Под этим можно понимать некую трансцендентную цель, которую ставит перед собой сам народ — во всей его совокупности, по ту сторону всех исторически предопределенных идеологий. Русская мечта есть тайный сценарий, предполагающий движение к определенной цели, самобытное целеполагание, что и делает отдельных разрозненных людей Народом... Русская Мечта существует самостоятельно и автономно, обладает своим собственным бытием» [5, с. 1, 4–5].

Приведенный философский взгляд на познавательный потенциал образа мечты укрепил нас в наших предположениях о том, что «мечтательный подход» крайне уместен и в науке уголовного судопроизводства. По нашему мнению, ученый-идеолог (а таким можно быть и будучи процессуалистом) обязательно должен уметь мечтать. И не только мечтать, но и искренне верить в чудо. Ведь образ чуда и есть высшая форма выражения мечты. Заметим, что подобный подход ничуть не страдает пустым фантазерством и отсутствием научности. Сама наука никогда бы не появилась без веры в чудо, и юридическая наука в том числе. Складывается впечатление, что близость к идеологическим направлениям в уголовно-процессуальной науке, сам интерес к концептуальной подоплеке уголовного судопроизводства невольно побуждают исследователей вспоминать о чуде, искать рациональные и иррациональные подходы к нему.

Так, образ чуда понадобился профессору В. Т. Томиному. В своей книге «Уголовное судопроизводство: революция продолжается» он написал, что мир долгие эпохи мечтает о том, чтобы появилось «юридическое чудо — первый в мировой

<sup>1</sup> Трибуной для дискуссии является газета «Завтра». В августе 2019 г. теме Русской Мечты был посвящен персональный номер газеты — № 34 (1341) [4]. Вот весьма показательные заголовки из этого номера: «Вечный императив: Русская мечта — мечта трех Римов» (М. Медоваров); «Сталин — красный мечтатель» (Ш. Султанов); «Где найти народность: о советском периоде в структуре Русской Мечты» (А. Дугин).

истории уголовный процесс, который бы не только декларировал, но и реально обеспечивал неотвратимость ответственности» [11, с. 12].

Само слово «чудо» направило наши идеологические размышления в определенное когнитивное русло и еще раз подвигло нас к мысли: возможно, *создание образа юридического чуда (мечты) и есть первейшая функция уголовно-процессуальной идеологии*. И те базовые концепты, которые занимают центральное место в определении идеологии, как раз и генерируются мечтой. Поэтому сам образ мечты в универсальной структуре понятия идеологии незримо присутствует.

Таким образом, предложенная профессором В.Т. Томиным метафора «юридическое чудо» — вполне подходящий идеологический инструмент. Действительно, идея неотвратимости ответственности за совершенное преступление по-прежнему мечта тех, кто исповедует государственную идеологию уголовного процесса («Вор должен сидеть в тюрьме») [9, с. 49–51]. Нетрудно предположить, что указанная идея всецело разделяется и гражданами, пострадавшими от преступлений. В то же время идея неотвратимости ответственности за преступление (в ее чудесным образом воплощенном варианте) — страшный сон поклонников либеральной концепции судопроизводства.

Однако может ли идея неотвратимости ответственности за преступление выступать главным концептом уголовно-процессуальной идеологии? Поразмислим на эту тему более обстоятельно и начнем с небольшого отступления.

Ничто так сильно не стимулирует развитие человечества, как войны и преступность. Именно эти явления чаще других дают импульс инновациям в области науки и техники, порождают новые сферы социальной деятельности и культурные феномены. Поэтому неудивительно, что при нестандартном взгляде на явления сугубо мирные и законные можно разглядеть в истории их происхождения либо нужду в военной обороне, либо потребность в защите от преступлений. Так, один автор полусерьезно предположил, что и математика в свое время возникла лишь потому, что обществу потребовалось как-то учитывать убытки, которые причиняло воровство, следовательно, юриспруденция возникла ранее математики [3, с. 57]. Математики, скорее всего, приведут тысячу доводов в опровержение этой гипотезы. Однако в наши задачи не входит исследование их контраргументов, поскольку вопрос об историческом первенстве юриспруденции или математики нас интересует лишь в порядке общей эрудиции, а пример с математикой был призван показать, насколько широко и многообразно стимулирующее воздействие преступности на развитие общественно полезных сфер деятельности и как парадоксальны могут быть результаты этого воздействия.

Несмотря на то, что причинно-следственная связь уголовного процесса и преступности очевидна и без математических подтверждений и опровержений, точки пересечения «преступного греха» и «уголовно-процессуальной добродетели» нуждаются в глубоком научном осмыслении. Одной из ключевых точек как раз и выступает идея неотвратимости ответственности за совершенное преступление. Рассматриваемая проблема временами также оказывается в плоскости парадоксов. Главный парадокс заключается в том, что сегодня вновь приходится доказывать тезис о том, что принцип неотвратимости ответственности необходимо рассматривать как важнейший концепт в системе идеологических установок современного уголовного процесса.

Принцип неотвратимости ответственности отечественной юридической наукой по своему воздействию имеет ярко выраженный межотраслевой характер. Он «правит» на стыке уголовного права и уголовного процесса. С одной стороны, он стимулирует уголовное право правильно анализировать и «фильтровать» общественные отношения, своевременно применяя к ним механизмы криминализации и декриминализации. С другой стороны, принцип неотвратимости ответственности стимулирует развитие уголовно-процессуальную деятельность и смежных с ней антикриминальных видов деятельности, например, оперативно-розыскную деятельность. Стимулирует на эффективность и совершенствование. Однако еще раз подчеркнем, что стимулирование это происходит лишь в том случае, если принцип неотвратимости ответственности буквально включается в систему идеологических установок уголовного судопроизводства и служит его направляющей силой.

Корректировка этой идеи и тем более отказ от нее ведут к нарушению всей системы, поскольку эти изменения всякий раз вторгаются в сферу идеологии. В связи с этим недопустимы разговоры о том, что нужно отказаться от принципа неотвратимости ответственности ввиду его заведомой невыполнимости. Данный принцип — не технологический, а идеологический. Посредством таких принципов государство провозглашает сверхзадачи, которые и являются частью государственной идеологии, в состав которой в свою очередь входит и идеология уголовного процесса. Поэтому принцип неотвратимости ответственности — это не простой процедурный концепт, а настоящая идеологема, которая должна быть прописана в нормативно определенных задачах уголовного процесса так же конкретно, как это было принято в советском уголовно-процессуальном законодательстве.

Как видим, доводов в пользу важности концепта неотвратимости ответственности более чем достаточно. Но хватит ли этих доводов, что-

бы признать, что это и есть главный концепт, искомая «Большая идея» уголовного процесса? Думается, что нет. В противном случае, как объяснить тот факт, что отечественный законодатель почти умышленно создает предпосылки для того, чтобы этот концепт время от времени не срабатывал. Может быть, неотвратимость ответственности и можно признать мечтой, но с той лишь оговоркой, что это скорее мечта государства, но не всего народа. Народ в этом смысле мечтает более красиво. И в этой красивой мечте переплетаются как мечты о справед-

ливости с помощью уголовного процесса (неотвратимость ответственности другого), так и мечты о шансе собственного спасения в случае, если судьба поместит в рамки центрального субъекта (обвиняемого) уголовного процесса (шанс избежать собственной ответственности).

Эти парадоксальные потребности должны находить отражение в уголовно-процессуальной идеологии. Последняя должна подняться выше прикладных государственных задач, на уровень почти иррациональных идей истины и справедливости.

### Список литературы:

1. *Бондарев А. В.* Государственная идеология — лучшая вакцина от терроризма для России // *Via scientiarum — Дорога знаний.* 2018. № 3.
2. *Вернадский В. И.* О науке. Научное творчество. Дубна, 1997. Т. I.
3. *Вотяков А. А.* Логос. (Русский стиль мышления). Киев, 1998.
4. Газета «Завтра». 2019. Авг. № 34 (1341).
5. *Дугин А. Г.* Где найти народность: о советском периоде в структуре Русской Мечты // *Завтра.* 2019. № 34 (1341).
6. *Метлин С. В.* Государственная идеология современной России // *Наука и образование транспорту.* 2018. № 2.
7. *Панарин А. С.* Реванш истории. Российская стратегическая инициатива в XXI веке. М., 2005.
8. *Пастухов Т. Ю.* Государственная идеология или идеология государства: к постановке вопроса // *Государственное и муниципальное управление. Ученые записки.* 2018. № 2.
9. *Поляков М. П.* Вор должен сидеть в тюрьме: размышления о проблеме идеологии борьбы с преступностью // *Следователь.* 2001. № 4.
10. *Рикер П.* Торжество языка над насилием. Герменевтический подход к философии права // *Вопросы философии.* 1996. № 4.
11. *Томин В. Т.* Острые углы уголовного судопроизводства. М., 1991.
12. *Шуайпова П. Г., Мищенко М. С.* К вопросу о конституционном запрете на государственную идеологию // *Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук.* 2017. № 2–4.

### Для цитирования:

*Конев А. Н.* О новом подходе к поиску концептуального ядра идеологических основ уголовного судопроизводства // *Труды Академии управления МВД России.* 2020. № 2 (54). С. 8–13.

### References:

1. *Bondarev A. V.* Gosudarstvennaya ideologiya — luchshaya vakcina ot terrorizma dlya Rossii // *Via scientiarum — Doroga znaniy.* 2018. № 3.
2. *Vernadskij V. I.* O nauke. Nauchnoe tvorchestvo. Dubna, 1997. T. I.
3. *Votyakov A. A.* Logos. (Russkij stil' myshleniya). Kiev, 1998.
4. Газета «Zavtra». 2019. Avg. № 34 (1341).
5. *Dugin A. G.* Gde najti narodnost': o sovetskom periode v strukture Russkoj Mechty // *Zavtra.* 2019. № 34 (1341).
6. *Metlin S. V.* Gosudarstvennaya ideologiya sovremennoj Rossii // *Nauka i obrazovanie transportu.* 2018. № 2.
7. *Panarin A. S.* Revansh istorii. Rossijskaya strategicheskaya iniciativa v XXI veke. M., 2005.
8. *Pastuhov T. Yu.* Gosudarstvennaya ideologiya ili ideologiya gosudarstva: k postanovke voprosa // *Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski.* 2018. № 2.
9. *Polyakov M. P.* Vor dolzhen sidet' v tyur'me: razmyshleniya o probleme ideologii bor'by s prestupnost'yu // *Sledovatel'.* 2001. № 4.
10. *Riker P.* Torzhestvo yazyka nad nasiliem. Germenevticheskij podhod k filosofii prava // *Voprosy filosofii.* 1996. № 4.
11. *Tomin V. T.* Ostrye ugly ugolovnogogo sudoproizvodstva. M., 1991.
12. *Shuajpova P. G., Mishchenko M. S.* K voprosu o konstitucionnom zaprete na gosudarstvennuyu ideologiyu // *Aktual'nye problemy gumanitarnyh i estestvennyh nauk.* 2017. № 2–4.

### For citation:

*Konev A. N.* On a new approach to the search for the conceptual core of the ideological foundations of criminal justice // *Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia.* 2020. No 2 (54). P. 8–13.

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: методология, правовое обеспечение

В. В. БАРАНОВ,  
старший преподаватель кафедры  
информационных технологий  
Академия управления МВД России  
Российская Федерация, 125171, г. Москва,  
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

E-mail: de\_la\_sergio@mail.ru

Е. А. ИСАЕВ,  
заместитель начальника  
центра по противодействию экстремизму  
УМВД России по Рязанской области  
Российская Федерация, г. Рязань,  
ул. Введенская, д. 106  
E-mail: icaevrzn@mail.ru

Научная специальность:  
12.00.11 – судебная деятельность,  
прокурорская деятельность, правозащитная  
и правоохранительная деятельность.

УДК 340.114.6

Дата поступления: 27 января 2020 г.

Дата принятия статьи в печать: 15 июня 2020 г.

## **О правовом регулировании деятельности органов внутренних дел по противодействию экстремистским проявлениям в информационном пространстве**

## **About legal regulation of activity of internal affairs bodies on counteraction to extremist manifestations in the information space**

### **Аннотация**

*Актуальность:* в статье рассмотрены проблемы правового регулирования деятельности органов внутренних дел, направленной на предупреждение, выявление и пресечение экстремистской деятельности, осуществляемой с использованием глобальной компьютерной сети.

*Объект исследования:* правоотношения, возникающие в сфере противодействия престу-

V. V. BARANOV,  
Senior Lecturer of the Department  
of Information Technologies  
Management Academy of the Ministry  
of the Interior of Russia  
Russian Federation, 125171, Moscow,  
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8  
E-mail: de\_la\_sergio@mail.ru

E. A. ISAEV,  
Deputy Head of the Center for Countering  
Extremism Ministry of Internal Affairs  
of Russia in the Ryazan Region  
Russian Federation, Ryazan,  
Vvedenskaya St., 106  
E-mail: icaevrzn@mail.ru

Scientific specialty:  
12.00.11 – Judicial Activity,  
Prosecution, Human Rights  
and Law Enforcement Activities.

### **Annotation**

*The relevance:* the article deals with the problems of legal regulation of the activities of internal Affairs bodies aimed at preventing, detecting and suppressing extremist activities carried out using a global computer network.

*The object of research:* legal relations arising in the sphere of countering extremist crimes committed in the information space, including using the Internet.

плениям экстремистской направленности, совершаемым в информационном пространстве, в том числе с использованием сети Интернет.

*Предмет исследования:* правовой механизм организации деятельности органов внутренних дел по предупреждению и пресечению экстремистских проявлений в информационном пространстве.

*Цель исследования:* поиск путей совершенствования правового механизма противодействия экстремизму в информационном пространстве.

*Задача:* на основе анализа нормативной правовой базы, регламентирующей деятельность органов внутренних дел Российской Федерации по предупреждению, выявлению и пресечению преступлений экстремистской направленности, совершаемых с использованием информационного пространства, выявить существующие проблемы и выработать конкретные предложения по совершенствованию механизма данной деятельности.

*Методы исследования:* анализ, синтез, сравнение, противопоставление, абстрагирование, обобщение, моделирование, анализ документов, историографический и сравнительно-правовой методы исследования.

*Результаты и ключевые выводы:* на основе анализа нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность органов внутренних дел по противодействию экстремизму в глобальной компьютерной сети, выработать предложения по совершенствованию организационно-правового механизма этой деятельности, включая внесение изменений в ст. 2 и 5 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности».

**Ключевые слова:** экстремизм; распространение; информация; информационное пространство; предупреждение; пресечение; органы внутренних дел; ответственность; противодействие; профилактика.

*The subject of the research:* the legal mechanism for organizing the activities of internal Affairs bodies to prevent and suppress extremist manifestations in the information space.

*The purpose of the research* is to find ways to improve the legal mechanism for countering extremism in the information space.

*The task of the research:* based on the analysis of the regulatory legal framework that regulates the activities of the internal Affairs bodies of the Russian Federation to prevent, detect and suppress extremist crimes committed using the information space, to identify existing problems and develop concrete proposals for improving the mechanism of this activity.

*The research methods:* analysis, synthesis, comparison, contrast, abstraction, generalization, modeling, document analysis, historical-graphic and comparative-legal research methods.

*The results and key conclusions:* based on the analysis of normative legal acts regulating the activities of internal Affairs bodies to counter extremism in the global computer network, develop proposals for improving the organizational and legal mechanism of this activity, including amendments to articles 2 and 5 of Federal Law No. 114-FZ of July 25, 2002 «On Countering Extremist Activity».

**Key words:** extremism; dissemination; information; information space; prevention; suppression; internal Affairs bodies; responsibility; counteraction; prevention.

Количество преступлений экстремистской направленности неизменно возрастает из года в год. Некоторые из них получили широкий общественный резонанс, поскольку сопровождаются посягательствами на жизнь и здоровье граждан, другими противоправными деяниями, совершаемыми по мотивам национальной ненависти и вражды, а также столкновениями на этой почве. Они совершаются с регулярной периодичностью в различных регионах России и выступают одним из факторов де-

стабилизации социально-политической обстановки в стране.

Также как и многие страны Старого и Нового Света, Россия формировалась и существует как многонациональное, поликонфессиональное государство, где проживает более 200 различных народностей и этнических групп, различающихся по языку, национальной самобытности, материальной и духовной культуре [4].

Именно поэтому России необходима стабильность в отношениях различных слоев населения, во взаимопонимании людей, особен-

но если речь идет о признании и уважении внутренних потребностей каждого из них. Экстремистские же настроения и действия нарушают этот хрупкий баланс, создают тем самым реальную угрозу безопасности нашего государства. Поэтому в Конституции Российской Федерации<sup>1</sup> заострено внимание на необходимости мирного проживания и конструктивного сотрудничества всех этнических и иных групп населения, включая некоренные.

Государство осознает степень опасности экстремизма, предпринимаются шаги по нейтрализации исходящих от него угроз. К числу факторов, угрожающих безопасности страны, отнесены:

- действия экстремистских организаций, которые направлены на насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации, дестабилизацию работы органов государственной власти, а также иная деятельность диверсионного характера;

- деятельность, направленная на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутривнутриполитической и социальной ситуации в стране, включая инспирирование «цветных революций», разрушение традиционных российских духовно-нравственных ценностей;

- деятельность, связанная с использованием информационных и коммуникационных технологий для распространения и пропаганды идеологии фашизма, экстремизма, терроризма и сепаратизма, нанесения ущерба гражданскому миру, политической и социальной стабильности в обществе<sup>2</sup>.

Между тем, активность и организованность экстремистских организаций неуклонно повышается. Антиобщественные формирования, преследуя свои цели, устанавливая новые и укрепляют имеющиеся международные и межрегиональные связи, используют современные информационно-коммуникативные технологии, повышают степень конспирации.

Информационное пространство, в первую очередь сеть Интернет, в последнее время стало основной сферой активности экстремистских организаций, которые таким образом распространяют идеологию экстремизма, возбуждая социальную, расовую, национальную или религиозную рознь, вербуют новых членов, планируют, готовят и координируют проведение акций, направленных на дестабилизацию социально-политической обстановки, осуществляют сбор финансовых средств для своей противоправной деятельности.

Все большее распространение получает пропагандистская и вербовочная деятельность экстремистско-террористических группировок. При этом анонимность глобальной сети позволяет экстремистам, например вдохновителям террористической организацией «Аль-Каида»<sup>3</sup>, использовать Интернет для создания все новых коммуникативных и организационных площадок [10].

Опасность распространения экстремистских материалов через сеть Интернет обусловлена также и тем, что оно направлено на практически неограниченный круг лиц [7]. Вместе с тем необходимо отметить, что основной «целевой аудиторией» в Интернете является молодежь, представляющая собой наиболее пассионарную часть общества [6]. Главной целью экстремистских организаций является максимально широкое распространение своих идей среди населения, оказание психологического воздействия на своих сторонников, реальных или потенциальных жертв, «атаки» на государственные органы.

Наиболее показательным примером является информационная активность запрещенной в России международной террористической организации «Исламское государство», которая создала развитую инфраструктуру, специализирующуюся на изготовлении и распространении различной медиа-продукции на различных языках мира, и демонстрирует беспрецедентный уровень владения информационно-коммуникационными технологиями, особенно способами работы в социальных сетях. Это позволяет данной преступной группировке активно вести свою пропаганду в глобальном масштабе и вербовать новых сторонников во всех частях света [9, с. 30-36].

В настоящее время сотрудники органов внутренних дел, осуществляя деятельность по противодействию экстремизму, сталкиваются с рядом проблем. В их числе проблемы формирования правовой базы профилактики, пресечения экстремистских правонарушений, а также выработки тактики и методики осуществления правоохранительных усилий. Отсутствие единообразного толкования базисных категорий, относящихся к данной области правоотношений, приводит к неоднозначной квалификации однотипных преступлений экстремистской направленности, отсутствию должной координации совместных действий органов внутренних дел и других субъектов противодействия экстремизму.

Именно поэтому комплексное изучение экстремизма как неблагоприятного социально-правового явления предполагает анализ правовой регламентации мер по предупреждению и пресечению деятельности экстремистских организаций, включая использование в преступ-

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации: офиц. текст // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 43–98.

<sup>2</sup> Об утверждении Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

<sup>3</sup> «Аль-Каида» – международная террористическая организация, деятельность которой запрещена на территории России.

ных целях глобального информационного пространства. Однако и здесь возникают сложности, поскольку правовая база противодействия экстремизму в российском законодательстве не выделена в какой-либо обособленный правовой институт, а «разбросана» по ряду законов различной отраслевой принадлежности.

Так, закрепив принцип идеологического и политического многообразия в качестве основ конституционного строя, Конституция Российской Федерации установила запрет на создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни. Все это принято называть экстремистскими проявлениями.

При этом правоохранительные органы, осуществляя деятельность по противодействию экстремизму, в том числе в информационной среде, должны строго соблюдать нормы законодательства. Недопустимы излишне жесткие действия, чтобы это не вызывало противоположный эффект, а неизбежно возникающие «деформации» общественного мнения (например, в случае неадекватного применения правоохранителями мер государственного принуждения) не должны способствовать распространению экстремистских взглядов и идей. Именно поэтому следует в первую очередь рассмотреть правовой инструментарий нейтрализации экстремистских угроз.

Базовым нормативным правовым актом, раскрывающим механизм правовой защиты конституционного строя Российской Федерации от противоправных посягательств, является Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности»<sup>4</sup> (далее — Закон о противодействии экстремистской деятельности). Так, ст. 12 Закона о противодействии экстремистской деятельности запрещает использование сети Интернет для осуществления экстремистской деятельности.

В свою очередь Уголовный кодекс Российской Федерации<sup>5</sup> (далее — УК РФ) относит к основным преступным деяниям экстремистской направленности: а) публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности (ст. 280 УК РФ); б) организацию экстремистского сообщества и деятельности экстремистской организации (ст. 282.1, 282.2 УК РФ); финансирование экстремистской деятельности

(ст. 282.3 УК РФ). Все эти действия также могут осуществляться с использованием сети Интернет.

По своей правовой природе Интернет, как и мобильная связь, является сетью связи, поэтому его функционирование регламентируется в том числе Федеральным законом «О связи» (далее — Законодательство в области связи)<sup>6</sup>. Данный Федеральный закон определяет правовые основы федерального государственного надзора в области связи в форме соответствующей деятельности государственных органов. К одним из основных форм реализации этих функций относятся плановые и внеплановые проверки, осуществляемые Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор). Под надзор попадают операторы связи, в том числе интернет-провайдеры<sup>7</sup> и хостинг-провайдеры<sup>8</sup>.

В ходе таких проверок устанавливаются факты использования террористическими и экстремистскими организациями ресурсов Интернета и принимаются меры реагирования в виде запрета на подобное использование. Предусмотрена возможность применения и иных мер в сфере связи.

Вместе с тем анализ нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы данного участка антиэкстремистской деятельности, позволяет заключить, что законодательство не предполагает детальной регламентации специальных мер государственного принуждения в отношении субъектов, использующих сети связи в преступных целях. Делается лишь отсылка к общим нормам Закона о противодействии экстремистской деятельности и законодательства в области связи.

Необходимо отметить, что в целях совершенствования правовой базы деятельности по предупреждению и пресечению экстремистских проявлений в Российской Федерации проведена следующая работа. Так, внесены существенные изменения в ст. 15.3 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>9</sup> в части огра-

<sup>6</sup> О связи: федер. закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 28, Ст. 2895.

<sup>7</sup> Интернет-провайдер (иногда просто провайдер; от англ. internet service provider, сокр. ISP — поставщик интернет-услуги) — организация, предоставляющая услуги доступа к сети Интернет и иные связанные с Интернетом услуги.

<sup>8</sup> Хостинг-провайдер (Хостинговая компания) (также: *хостер, хостинг-провайдер, веб-хостер, HSP (Hosting Service Provider)*) — компания, занимающаяся предоставлением услуг размещения оборудования, данных и web-сайтов на своих технических площадках (хостинг). Зачастую оказанием услуг хостинга занимается также компания, для которых данный вид деятельности основным не является — интернет-провайдеры, регистраторы доменов.

<sup>9</sup> Об информации, информационных технологиях и о защите информации: федер. закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (ред. от 13.12.2019) // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3448.

<sup>4</sup> О противодействии экстремистской деятельности: федер. закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

<sup>5</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

ничения доступа экстремистов к ресурсам сети Интернет. Появилось понятие «кибертерроризм», применяемое в отношении лиц, совершающих хакерские атаки на наиболее важные информационные ресурсы [1, с. 51–71].

Рост активности экстремистских организаций сопровождается увеличением количества уголовных дел, возбужденных в связи с репостами материалов экстремистской направленности. Так, их количество увеличилось с 187 (2015 г.) до 226 (2018 г.). Однако уже в 2019 г. количество зафиксированных преступлений данной категории (по сравнению с 2018 г.) сократилось на 61 %. Это было связано не столько с сокращением репостов материалов экстремистской направленности, сколько с декриминализацией ст. 282 УК РФ, что свидетельствует о наличии системных проблем в правовой базе и организационном механизме работы органов государства, противодействующих экстремизму.

Так, А. С. Бутенко полагает, что к причинам распространения экстремизма в Интернете следует отнести отсутствие комплексного государственного контроля и низкую организацию мероприятий по противодействию распространению экстремизма [2]. Действительно, привлечь к ответственности пользователя социальной сети, распространившего материал экстремистской направленности, намного проще, чем выявлять и пресекать деятельность экстремистской организации.

Отсюда следует, что основная работа органов внутренних дел, направленная на противодействие экстремизму, должна заключаться не столько в фиксации подобных фактов, сколько в выявлении действительно опасных для общества экстремистских сообществ.

В связи с этим целесообразным представляется использование технологии так называемого «риск-ориентированного контроля», которая успешно применяется во многих сферах деятельности [3]. Риск-ориентированный контроль основан на корректной оценке и выборе приоритетных рисков. Можно предположить, что органы правопорядка, противодействуя экстремизму и маневрируя своими ресурсами, должны оценивать, насколько полученный сигнал о нарушении законодательства о противодействии экстремизму является приоритетным с точки зрения безопасности Российской Федерации.

Очевидно, такая ситуация потребует изменений в законодательстве. Определенные шаги в этом направлении уже делаются. Так, на совещании в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, состоявшемся в марте 2016 г., было предложено для повышения оперативности реакции правоохранительных органов на появление в сети Интернет

преступных призывов наделить полномочиями по блокировке интернет-сайтов с экстремистским контентом региональных прокуроров, что в свою очередь потребует внесения дополнений в Закон «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>10</sup>.

Данное предложение представляется разумным. В то же время, учитывая необходимость баланса публичных и частных интересов, такую меру можно считать временной, а окончательное решение должно оставаться за судом. Как справедливо отмечает Т. М. Шогенов, сами по себе органы прокуратуры не смогут эффективно побороть экстремизм в Интернете. Это потребует тесной координации между органами прокуратуры и органами, осуществляющими борьбу с экстремизмом в социальных сетях [11].

Существует еще одна проблема – отсутствие правовой регламентации механизма организации и проведения специальных информационных мероприятий правоохранительных органов, смысл проведения которых может заключаться в оказании информационного воздействия на лидеров, идеологов и членов экстремистских организаций, используемые ими информационные ресурсы, а также лиц, оказывающих этим организациям содействие.

Организация и проведение подобных мероприятий может потребоваться в том числе в рамках решения задач, предусмотренных Стратегией противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года: «...проведение профилактической работы с лицами, подверженными влиянию идеологии экстремизма» и «координация осуществления мер информационного противодействия распространению экстремистской идеологии в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (в том числе в социальных сетях)»<sup>11</sup>.

Одной из серьезных проблем в данной сфере является использование преступниками сети DarkNet, которая представляет собой «теневую», закрытую от поисковых систем часть Интернета. Ресурсы DarkNet работают по прямым ссылкам, оставаясь «невидимыми» для тех, у кого нет к ним доступа, что обеспечивает конфиденциальность участников этой части Интернета и усложняет работу правоохранительных органов в этом направлении.

Следует отметить также, что экстремистские организации активно используют для продвижения своих идей различные социальные сети. Одной из них является Telegram. Государству, несмотря на формальный запрет данной соци-

<sup>10</sup> О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 06.02.2020) // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

<sup>11</sup> Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года (утв. Президентом РФ 28.11.2014 № Пр-2753).

альной сети, не удалось технологически заблокировать доступ к ней российским пользователям. Это опять-таки свидетельствует о несовершенстве механизма противодействия экстремистской деятельности.

Кроме того, противодействие экстремизму невозможно без широкомасштабного международного сотрудничества. Следует согласиться с мнением Ю.Н. Троегубова, отмечающего необходимость международного договора по борьбе с экстремизмом в сети Интернет [8]. Такой договор позволит соответствующим национальным органам наладить эффективное взаимодействие между собой.

Полагаем, что к наделению правоохранительных органов дополнительными полномочиями в сфере противодействия экстремизму, как это предлагает ряд авторов [5], не следует относить лишь расширение их прав и обязанностей в рамках антиэкстремистского законодательства. Необходимо обратить внимание также на создание правовых предпосылок автоматизации выявления экстремистских контентов. Так, крупные социальные сети, например, такие как Facebook, используют системы искусственного интеллекта для первичного выявления нежелательных явлений в сети (экстремистских призывов, порнографии и т. д.). Очевидно, что именно автоматизация таких процессов позволит выявлять большее количество экстремистских правонарушений и начинать борьбу с ними.

Для этого предлагается дополнить ст. 5 Закона о противодействии экстремистской деятельности абзацем: «Профилактические меры, направленные на предупреждение экстремистской деятельности, могут осуществляться, в том числе, и с помощью использования технических мер автоматизированного контроля».

#### Список литературы:

1. *Аюбов Н.А.* Риск-ориентированный контроль финансово-хозяйственной деятельности предприятий // Вестник евразийской науки. 2012. № 3 (12).
2. *Бутенко А.С.* Экстремизм в сети Интернет: понятие и сущность // Юристы-правоведы. 2019. № 2 (89).
3. *Голубов М. А., Долгополов К.А.* Правовые проблемы борьбы с экстремизмом: монография. Невинномысск, 2017.
4. *Гузенко А. Ю., Померлян А. Н.* О некоторых направлениях противодействия экстремизму в сети Интернет // Обзор НЦПТИ. 2018. № 2 (13).
5. *Идрисова Ф. А., Барзаева П. И.* К вопросу об экстремизме в Интернете: теоретические

Для этого предлагается дополнить ст. 2 ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» следующим абзацем: «Использование риск-ориентированного подхода, направленного на борьбу с реальными проявлениями экстремистской деятельности. Недопустимость привлечения к ответственности по формальным признакам, в условиях отсутствия реальной общественной опасности деяния».

Таким образом, повышение эффективности работы по противодействию экстремизму представляется в концентрации деятельности соответствующих органов на наиболее опасных экстремистских организациях.

Как представляется, деятельность органов внутренних дел по противодействию экстремизму должна стать гибкой при условии неукоснительного соблюдения конституционных прав и гарантий граждан Российской Федерации. Необоснованное же ограничение прав и неспособность их защитить могут стать базой для формирования экстремизма. Принципиально важно не допускать создания порочного круга, когда неоправданно жесткие меры по противодействию экстремизму приводят к противоположным результатам.

Подводя итог, хотелось бы отметить, что развитие информационного пространства и информационных технологий ставит перед органами внутренних дел цели и задачи, ориентированные на выявление новых угроз, возникающих в связи с возможностью использования интернет-технологий в противоправных целях. Несвоевременное выявление этих угроз, активизация использования информационного пространства экстремистскими организациями – серьезный вызов безопасности Российской Федерации.

#### References:

1. *Ayubov N.A.* Risk-orientirovannyj kontrol' finansovo-hozyajstvennoj de-yatel'nosti predpriyatij // Vestnik evrazijskoj nauki. 2012. № 3 (12).
2. *Butenko A.S.* Ekstremizm v seti Internet: ponyatie i sushchnost' // Yurist-pravoved. 2019. № 2 (89).
3. *Golubov M. A., Dolgoplov K.A.* Pravovye problemy bor'by s ekstremizmom: monografiya. Nevinnomysk, 2017.
4. *Guzenko A. Yu., Pomerlyan A. N.* O nekotoryh napravleniyah protivodejstviya ekstremizmu v seti Internet // Obzor NCPTI. 2018. № 2 (13).
5. *Idrisova F. A., Barzaeva P. I.* K voprosu ob ekstremizme v Internete: teo-reticheskie aspekty // Obrazovanie. Nauka. Nauchnye kadry. 2019. № 4.

- аспекты // Образование. Наука. Научные кадры. 2019. № 4.
6. Кубякин Е. О. Молодежный экстремизм в сети Интернет как социальная проблема // ИСОМ. 2011. № 4.
  7. Сундиев И. Ю., Смирнов А. А., Костин В. Н. Новое качество террористической пропаганды: медиа-империя ИГИЛ // Информационные войны. 2015. № 1.
  8. Троегубов Ю. Н. Проблемы противодействия экстремизму в сети Интернет // Гуманитарный вектор. Серия: История, политология. 2014. № 3 (39).
  9. Шаповалова Е. В., Быкадорова А. С. Стратегии экстремистских движений в сети Интернет и образовательной среде Российской Федерации // Обзор. НЦПТИ. 2015. № 6.
  10. Шогенов Т. М. О некоторых вопросах противодействия экстремизму в сети Интернет // Пробелы в российском законодательстве. 2017. № 3.
  11. Collin B. The Future of Cyberterrorism // Crime & Justice International Journal. 1997. Vol. 13, iss. 2.
  6. Molodezhnyj ekstremizm v seti Internet kak social'naya problema // ISOM. 2011. № 4.
  7. Sundiev I. Yu., Smirnov A. A., Kostin V. N. Novoe kachestvo terroristicheskoj propagandy: media-imperiya IGIL // Informacionnye vojny. 2015. № 1.
  8. Troegubov Yu. N. Problemy protivodejstviya ekstremizmu v seti Internet // Gumanitarnyj vektor. Seriya: Istoriya, politologiya. 2014. № 3 (39).
  9. Shapovalova E. V., Bykadorova A. S. Strategii ekstremistskih dvizhenij v seti Internet i obrazovatel'noj srede Rossijskoj Federacii // Obzor. NCPTI. 2015. № 6.
  10. Shogenov T. M. O nekotoryh voprosah protivodejstviya ekstremizmu v seti Internet // Problemy v rossijskom zakonodatel'stve. 2017. № 3.
  11. Collin B. The Future of Cyberterrorism // Crime & Justice International Journal. 1997. Vol. 13, iss. 2.

**Для цитирования:**

Баранов В. В., Исаев Е. А. О правовом регулировании деятельности органов внутренних дел по противодействию экстремистским проявлениям в информационном пространстве // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 2 (54). С. 14–20.

**For citation:**

Baranov V. V., Isaev E. A. About legal regulation of activity of internal affairs bodies on counteraction to extremist manifestations in the information space // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. No 2 (54). P. 14–20.

П. В. САМОЛЫСОВ,  
доцент кафедры организации финансово-экономического, материально-технического и медицинского обеспечения, кандидат педагогических наук, доцент Академия управления МВД России  
Российская Федерация, 125171, г. Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

E-mail: academyc@mail.ru  
ORCID 0000-0002-3645-3234

С. Н. БЕЛОВА,  
старший преподаватель кафедры организации финансово-экономического, материально-технического и медицинского обеспечения, кандидат экономических наук Академия управления МВД России  
Российская Федерация, 125171, г. Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

E-mail: cweta@inbox.ru

Научная специальность:  
12.00.14 — административное право; административный процесс.

УДК 336.02:34.01

Дата поступления: 14 апреля 2020 г.

Дата принятия статьи в печать: 15 июня 2020 г.

## Правовые и экономические инструменты осуществления государственного финансового контроля в сфере закупок

### Legal and economic instruments for state financial control in the field of procurement

#### Аннотация

Об актуальности рассмотрения данной темы свидетельствует состояние соблюдения требований нормативных правовых актов, исполнительской дисциплины, особенно в сфере финансово-экономической деятельности, а также состояние экономической преступности. Одним из актуальных направлений в развитии государственного финансового контроля в сфере закупок является вопрос разработки и внедрения правовых инструментов и механизмов осуществления контроля, что подтверждается предпринимаемыми попытками по разработке соответствующих стандартов и руководств на международном и национальном уровнях. Об-

P. V. SAMOLYSOV,  
Candidate of Pedagogical Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Organization of Financial, Economic, Material, Technical and Medical Support Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia  
Russian Federation, 125171, Moscow, Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8  
E-mail: academyc@mail.ru

S. N. BELOVA,  
Candidate of Economic Sciences, Senior Lecturer of the Department of Organization of Financial, Economic, Material, Technical and Medical Support Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia  
Russian Federation, 125171, Moscow, Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8  
E-mail: cweta@inbox.ru

Scientific specialty:  
12.00.14 — Administrative Law; Administrative Process.

щеизвестно, что институт государственных закупок касается в основном деятельности бюджета на федеральном, региональном или местном уровнях в части их расходования. В связи с этим возникает необходимость исследования проблем осуществления государственного финансового контроля в сфере закупок, а также вопросов эффективного управления финансами и расходования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

*Постановка проблемы:* предотвращение коррупции и обеспечение прозрачности в сфере закупок, а также целевое использование бюджетных средств нуждаются в действенных инструментах финансового контроля контрактной системы в сфере закупок товаров, работ и услуг.

*Методы исследования:* в данном исследовании использованы общенаучные, частнонаучные и специальные методы познания, в том числе метод анализа и синтеза, логический, комплексный, системно-структурный, функциональный, формально-юридический, статистический, классификации, позволившие провести анализ инструментов осуществления государственного финансового контроля в сфере закупок.

*Результаты и ключевые выводы:* отмечают несовершенство проведения аудита (в том числе аудита эффективности) в сфере закупок, недостатки в части проведения мониторинга закупок, осуществления казначейского сопровождения и банковского сопровождения контракта. Определяется необходимость их дальнейшего совершенствования. Поднимаются проблемы оптимизации данных функций. В этих целях предлагается следующее: государственный финансовый контроль в сфере закупок рассматривать в разрезе правовых и экономических инструментов, которые направлены на достижение заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд, а именно: авторское представление структуры аудита эффективности государственных средств в сфере закупок для государственных нужд; методику мониторинга в сфере закупок; предложения в части совершенствования казначейского сопровождения в сфере закупок; мероприятия в части банковского сопровождения в сфере закупок. Кроме того, предложена авторская классификация мероприятий по совершенствованию финансового контроля в сфере государственных закупок и проанализированы направление деятельности подразделений и организаций системы МВД России в рассматриваемой сфере. Таким образом, важными результатами проведенного исследования являются: разработка поставленных проблем, которые долгое время оставалась вне внимания специалистов, а также существенная новизна введенного в оборот фактического материала.

Federal, regional or local levels in terms of their expenditure. In this regard, there is a need to study the problems of state financial control in the field of procurement, as well as issues of effective financial management and spending of budget funds of the budget system of the Russian Federation.

*The problem statement:* prevention of corruption and ensuring transparency of procurement, as well as targeted use of budget funds require effective tools for financial control of the contract system in the procurement of goods, works and services.

*The research methods:* this study uses General scientific, private scientific and special methods of knowledge, including the method of analysis and synthesis, logical, complex, system-structural, functional, formal-legal, statistical, classification, which allowed us to analyze the tools of state financial control in the field of procurement.

*The results and key conclusions:* there are shortcomings in conducting audits (including performance audits) in the procurement sector, shortcomings in monitoring procurement, Treasury support and Bank support of the contract. The necessity of their further improvement is determined. Tasks of optimization of these functions are set. For these purposes we propose: the state financial control in procurement to consider in the context of legal and economic instruments aimed at achieving the desired results of ensuring state and municipal needs, namely: author's representation of the structure of effective audit of the use of public funds in procurement for state needs; monitoring methods in the field of procurement; proposals for the improvement of Treasury support in the field of procurement; action on Bank support in the area of procurement. In addition, the author offers a classification of measures to improve financial control in the field of public procurement and analyzes the activities of divisions and organizations of the Ministry of internal Affairs of Russia in this area. Thus, the important results of the research are: the development of problems that have long been ignored by specialists, as well as the significant novelty of the actual material introduced into circulation.

**Ключевые слова:** государственный финансовый контроль; аудит; аудит эффективности; мониторинг; государственный антимонопольный контроль; закупки; органы внутренних дел; антимонопольные органы; финансовые органы; органы внутреннего финансового контроля; банковское сопровождение; казначейское сопровождение; классификация мероприятий.

**Key words:** state financial control; audit; efficiency audit; monitoring; state Antimonopoly control; procurement; internal Affairs bodies; Antimonopoly authorities; financial authorities; internal financial control bodies; banking security; Treasury security; classification of activities.

Эффективная система государственного финансового контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд является гарантом повышения эффективности и результативности обеспечения гласности и прозрачности осуществления закупок, предупреждения коррупции и других нарушений в исследуемой сфере [4, 10].

По мнению некоторых авторов, под результативностью расходования средств федерального и регионального бюджетов понимается соотношение фактических показателей деятельности обследуемой организации плановым (прогнозируемым). При этом необходимо предусмотреть все варианты развития событий с минимальными ошибками, научиться контролировать эффективность принимаемых управленческих решений в двух аспектах (экономической или социальной выгоды) как на современном, так и планируемом периодах, даже если такие решения исполняются в период вступивших в силу и уже действующих нормативно-правовых норм [8].

Институт государственных закупок касается в основном деятельности бюджета на федеральном, региональном или местном уровнях в части их расходования. В связи с этим возникает необходимость исследования проблем осуществления государственного финансового контроля в сфере закупок, а также вопросов эффективного управления финансами и расходования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Удовлетворение перспективных потребностей достигается государством путем долгосрочного прогнозирования и планирования [1].

Согласно ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ<sup>1</sup> (далее – Закон о контрактной системе) законодательство о контрактной системе основывается на положениях Бюджетного кодекса Российской Фе-

дерации<sup>2</sup> (далее – БК РФ). При проведении процедур закупок товаров, работ, услуг заказчиками используются бюджетные средства, в целях осуществления качественного и всестороннего финансового контроля охватываются вопросы по эффективному использованию заказчиками бюджетных средств при осуществлении закупок.

В соответствии со ст. 34 БК РФ принцип эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности).

Ключевыми направлениями в развитии государственного финансового контроля в сфере закупок является разработка и внедрение правовых и экономических инструментов осуществления финансового контроля. Актуальность данного направления подтверждается попытками разработки соответствующих документов на национальных, наднациональных и международных уровнях.

В Лимской декларации руководящих принципов контроля, принятой IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1977 г., отмечено, что «контроль – не самоцель, а неотъемлемая часть системы регулирования, целью которой является вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов, законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, в отдельных случаях, привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб или осуществить мероприя-

<sup>1</sup> О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // СЗ. РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

<sup>2</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ. РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

тия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем»<sup>3</sup>.

На уровне Единого экономического пространства в Договоре о ЕАЭС в разделе XXII «Государственные (муниципальные) закупки»<sup>4</sup> в сфере закупок регламентировано, что поскольку осуществление контроля за соблюдением законодательства о закупках является основной целью обеспечения прав и законных интересов лиц, поэтому каждое из государственных участников на основании своего национального законодательства формирует регулирующие и (или) контролирующие органы власти в сфере закупок, наделяя их соответствующими полномочиями.

Действующий в России Закон о контрактной системе наряду с контролем в сфере закупок включает в себя еще мониторинг и аудит в сфере закупок, которые являются частью государственного финансового контроля. При этом, помимо государственного финансового контроля, Законом о контрактной системе предусмотрено еще три вида контроля: ведомственный, общественный и контроль, осуществляемый заказчиком, которые также не обделены вниманием законодателя. Так, в феврале 2020 г. были приняты два постановления Правительства Российской Федерации, которыми утверждены федеральные стандарты внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля<sup>5</sup>.

В соответствии с ч. 1 ст. 269.2 БК РФ одним из полномочий органов внутреннего государственного финансового контроля по его осуществлению является в том числе контроль в сфере закупок, предусмотренный законодательством Российской Федерации о контрактной системе.

В доктрине финансовому контролю в сфере закупок также уделяется большое внимание.

<sup>3</sup> Лимская декларация руководящих принципов контроля (принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 г.) // Официальный web-сайт Счетной палаты Российской Федерации. URL: <http://www.ach.gov.ru> (дата обращения: 01.03.2020).

<sup>4</sup> Договор о Евразийском экономическом союзе, подписан в г. Астане 29 мая 2014 г. // Официальный сайт ЕАЭС. URL: <http://www.eaunion.org> (дата обращения: 01.03.2020).

<sup>5</sup> Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Принципы контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля: постановление Правительства РФ от 6 февраля 2020 г. № 95 // СЗ. РФ. 2020. № 6. Ст. 699; Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Права и обязанности должностных лиц органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и объектов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля (их должностных лиц) при осуществлении внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля»: постановление Правительства РФ от 6 февраля 2020 г. № 100 // СЗ. РФ. 2020. № 7. Ст. 829.

Финансовый контроль, который осуществляется государственными (муниципальными) органами, по мнению Е. А. Малыхиной, состоит из следующих видов:

«— за соблюдением законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок;

— за целевым и эффективным расходованием бюджетных средств;

— ведомственный контроль;

— проведение мониторинга закупок;

— проведение аудита в сфере закупок;

— контроль, осуществляемый заказчиком — государственным или муниципальным органом» [2].

В приведенной автором классификации, по нашему мнению, используются разные критерии отбора классификационных групп, что не позволяет раскрыть первоначальную сущность финансового контроля в сфере закупок.

Спорной является и позиция К. Б. Маркелова о том, что финансовый контроль необходимо осуществлять на каждой из стадий государственных закупок, например, таких как: расчет потребности закупки товара, услуги, работы; составление заказа (формирование перечня товаров, работ, услуг); размещение сформированного заказа в единой информационной сети; исполнение (реализация) государственного и муниципального контракта; анализ исполнения заказа [3, с. 45]. Однако, по нашему мнению, анализ результатов размещения заказа является частью финансового контроля, что делает нецелесообразным осуществлять над ним контроль.

В результате анализа нормативных и доктринальных источников, в том числе научно-практических комментариев законодательства, написанных контролирующим органом в сфере закупок [5–6], авторы статьи пришли к выводу, что государственный финансовый контроль в сфере закупок целесообразно рассматривать в разрезе следующих правовых и экономических инструментов, которые направлены на достижение заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд:

1) проведение аудита в сфере закупок;

2) проведение мониторинга закупок;

3) осуществление казначейского сопровождения;

4) банковское сопровождение контракта.

Между тем, международное законодательство в сфере управления государственными финансами вместо термина «государственный финансовый контроль» применяет термин «государственный аудит», а существенными направлениями финансового контроля яв-

ляются «финансовый аудит» и «аудит эффективности» [7, с. 79].

В соответствии со стандартами ИНТОСАИ **аудит эффективности** используется в качестве инструмента оценки эффективности, результативности и экономичности бюджетных программ, их влияния на социально-экономическое положение страны и отдельных регионов.

На наш взгляд, из такого толкования аудита эффективности можно сделать вывод о том, что его основной целью является: во-первых, измерение результативности и экономической эффективности государственных расходов, а также уровня собираемости доходов бюджетов; во-вторых, измерение социально-экономических результатов деятельности государственных учреждений – заказчиков.

В связи с этим предлагается следующая структура аудита эффективности в сфере госзакупок, которая включает в себя следующие элементы по проверке:

- оптимального и целесообразного использовании проверяемой организацией государственных средств, израсходованных на достижение конкретных результатов закупок (в т. ч. обоснование необходимости данной закупки, экономичность закупки, практическое использование приобретенного товара, работы, услуги в деятельности организации и др.);

- эффективности использования проверяемой организацией кадровых, финансовых и прочих ресурсов на всех этапах госзакупки, в т. ч. использования современных программных продуктов, информационных технологий в соответствии с последними тенденциями цифровизации экономики;

- результативности деятельности в сфере госзакупок по выполнению поставленных перед ним задач, достижению фактических результатов по сравнению с плановыми (и/или прогнозируемыми) показателями в соответствии с размером утвержденных на эти цели лимитов бюджетных обязательств по кодам бюджетной классификации.

Аудит эффективности, наряду с контрольной функцией, выполняет и информационную функцию, так как представляет общественности достоверную и всестороннюю информацию о результатах деятельности государственных органов, эффективности использования ими бюджетных средств, а «также является одним из инструментов обеспечения прозрачности и подотчетности органов власти и иных государственных организаций» [9, с. 219].

В той же работе С. В. Степашин определяет некоторые основные сферы, на которые, по его мнению, нужно направить все силы и средства по использованию в практической деятельности и развитию аудита эффективно-

сти, в том числе это касается аудита государственных контрактов и аудита эффективности использования средств [9, с. 220–221].

Вторым инструментом, который направлен на достижение заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд, является проведение **мониторинга закупок**. Важность данного элемента подтверждается тем, что в «Основных направлениях развития аудиторской деятельности в Российской Федерации на период до 2024 года»<sup>6</sup> в качестве одного из мероприятий для достижения основных целей и задач развития аудиторской деятельности определено совершенствование системы мониторинга и надзора в аудиторской деятельности, а также практики применения мер ответственности.

При этом основными направлениями совершенствования системы мониторинга является:

- международное взаимодействие с органами, устанавливающими международные стандарты в сфере аудиторской деятельности;

- обеспечение признания российской системы регулирования аудиторской деятельности и надзора за ней эквивалентной системам отдельных стран (групп стран);

- обмен информацией в сфере аудиторской деятельности;

- обмен опытом.

Мониторинг в сфере закупок как инструмент государственного финансового контроля должен иметь функциональный механизм реализации, важнейшим элементом которого является методика мониторинга в сфере закупок, которую, по нашему мнению, можно представить, например, в форме проведения:

- анализа отклонений фактических значений ключевых показателей (отношение заключенных контрактов с нарушениями к общей сумме заключенных контрактов);

- оценки значения комплексного интегрального показателя в сфере закупок (например, таких показателей, как всего выявлено нарушений в сфере государственных закупок, сумма взысканных штрафов, сумма штрафов невзысканная заказчиком и т. д.).

В части **казначейского сопровождения** в «Основных направлениях развития аудиторской деятельности в Российской Федерации на период до 2024 года» сделан акцент на повышение результативности деятельности Федерального казначейства, в том числе посредством:

<sup>6</sup> Об Основных направлениях развития аудиторской деятельности в Российской Федерации на период до 2024 года: приказ Минфина России от 29 ноября 2019 г. № 1592 // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.03.2020).

– совершенствования практики применения риск-ориентированного подхода при планировании контрольной деятельности;

– систематического повышения квалификации контролеров, увеличения объема информации, раскрываемой в актах проверки;

– совершенствования нормативной правовой базы и практики проведения контрольных мероприятий.

В качестве дополнения к указанным мероприятиям предлагаем осуществление казначейского сопровождения посредством осуществления систематического информационного, методологического сотрудничества Федерального казначейства с аналогичными контрольными органами в сфере аудита (Банком России и др.).

**Банковское сопровождение** является четвертым важным инструментом, который направлен на достижение заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд.

По нашему мнению, по данному направлению необходимо усилить межведомственное взаимодействие.

Кроме того, на наш взгляд, в отношении банков необходимо внести следующие изменения в законодательство:

– включить банки в субъекты контроля по соблюдению требований Закона о контрактной системе, так как банки выполняют ряд важных функций в сфере закупок (ведут специальные счета, предоставляют банковские гарантии);

– ввести многократную банковскую гарантию для обеспечения заявки в целях упрощения и ускорения их подачи.

Актуальность вышеуказанных предложений подтверждается структурой нарушений в сфере государственных закупок в органах внутренних дел за 2019 г.

Анализ нарушений позволяет сделать выводы о том, что удельный вес нарушений, выявленных подразделениями КРУ МВД России за 2019 г. по некоторым видам нарушений, достаточно высок. Так, наибольший удельный вес нарушений, выявленных подразделениями КРУ МВД России, составили:

– заключение контрактов с нарушениями законодательства (в т. ч. имеющими признаки картеля) и несоблюдение антидемпинговых требований – 82,6 %;

– закупка товаров (работ, услуг) без проведения конкурсных процедур и размещение государственных заказов несоответствующим способом – 77,4 %;

– нарушение правил описания объекта закупки и заключение контрактов с несоблюде-

нием требований аукционной документации – 36,3 %;

– предоставление поставщикам конкурентных преимуществ и необоснованное заключение контракта с единственным поставщиком – 35,8 %.

В результате вышеприведенного анализа нарушений в сфере государственных закупок в органах внутренних дел мероприятия по совершенствованию финансового контроля в сфере госзакупок, на наш взгляд, можно классифицировать следующим образом по наибольшему удельному весу отдельных нарушений в общем объеме нарушений:

– мероприятия, направленные на совершенствование процедур заключения контрактов, исключающие нарушения законодательства (в т. ч. имеющие признаки картеля) и несоблюдения антидемпинговых требований;

– мероприятия, направленные на совершенствование процедур с целью исключения случаев закупки товаров (работ, услуг) без проведения конкурсных процедур и размещения государственных заказов несоответствующим способом;

– мероприятия, направленные на совершенствование процедур, исключающих нарушения правил описания объекта закупки и заключение контрактов с несоблюдением требований аукционной документации;

– мероприятия, направленные на совершенствование процедур, исключающих предоставление поставщикам конкурентных преимуществ и необоснованного заключения контракта с единственным поставщиком.

Вторым классификационным признаком мероприятий по совершенствованию финансового контроля в сфере госзакупок, на наш взгляд, является направление деятельности подразделений и организаций системы МВД России по департаментам: КРУ МВД России, ДТ МВД России, ФЭД МВД России и др.

Например, для совершенствования финансового контроля в сфере госзакупок по линии ФЭД МВД России, на наш взгляд, необходимо провести следующие мероприятия:

– на постоянной основе проводить видеоконференции с подразделениями органов внутренних дел Российской Федерации, в ходе которых довести перечень наиболее значимых рисков в сфере закупок и концепцию их оценки в системе МВД России, а также дать поручение о приведении в соответствие ведомственных нормативных правовых актов;

– направить в подразделения системы МВД России указание руководства Министерства о мерах по обеспечению финансового контроля за состоянием кредиторской и де-

биторской задолженностей, равномерным и эффективным расходованием бюджетных средств, своевременной контрактацией и реализацией лимитов бюджетных обязательств, осуществлением мониторинга показателей контрактации лимитов бюджетных обязательств, доведенных подразделениям системы МВД России на закупку товаров, выполнении работ, оказанием услуг на 2020–2021 гг. (повысить результативность мониторинга качества финансового менеджмента с целью повышения уровня организации планирования бюджетных расходов, уменьшения многократных изменений в роспись расходов федерального бюджета и образования кредиторской задолженности);

– обеспечить отражение сведений о причинах рисков возникновения недостатков и (или) нарушений в регистрах (журналах) внутреннего финансового контроля всех структурных подразделений МВД России, ответственных за выполнение бюджетных процедур в сфере госзакупок (обеспечить равномерное исполнение бюджета по расходам, в том числе посредством увеличения интенсивности работы подразделений МВД России в первом квартале по проведению конкурсных процедур и заключению государственных контрактов);

– произвести оценку бюджетных операций с точки зрения вероятности возникновения событий, негативно влияющих на выполнение внутренних бюджетных процедур в сфере госзакупок (бюджетные риски в сфере госзакупок), их влияния на результат выполнения бюджетной процедуры (применять риск-ориентированный подход в сфере госзакупок);

– обеспечить исключение коррупционно опасных операций в сфере госзакупок, при которых возможен конфликт интересов;

– дополнить следующими видами нарушений Инструкцию по заполнению форм отчета о результатах ведомственного финансового контроля и внутреннего финансового аудита, предусматривающую нарушения в сфере государственных закупок за отчетный период<sup>7</sup>:

а) заключение контрактов с нарушениями требований по обоснованию закупок и обоснованности закупок (например, приобретение территориальными органами внутренних дел криминалистического оборудования без изучения целевой информации, содержащейся в реестре госконтрактов и информации об изменении курса валют, повлекло в 2019 г. излишнюю оплату в сумме 26,4 млн рублей);

б) заключение контрактов с нарушениями выполнения правил нормирования при осуществлении публичных закупок (потери бюджетных средств обусловливаются завышением цен накупаемые товарно-материальные ценности);

в) заключение контрактов с нарушениями законодательно установленных требований в части применения мер ответственности (например, допущение неоправданного освобождения от ответственности, предусмотренной законодательством и государственными контрактами, контрагентов, нарушивших договорные обязательства при отсутствии претензионно-исковой работы в отношении недобросовестных поставщиков);

г) заключение контрактов с нарушениями своевременности, полноты и достоверности отражения проведенных финансовых операций в документах учета и отчетности заказчика.

Аналогичные мероприятия, на наш взгляд, необходимо предусмотреть по линии ДТ МВД России и КРУ МВД России.

Например, по данным ДТ МВД России, за 2019 г. на 78,1 % уменьшилось количество поступивших жалоб на действия заказчика и единой комиссии МВД России по осуществлению закупок (2017 г. – 32; 2018 г. – 7), при этом количество обоснованных жалоб уменьшилось на 57,1% (2017 г. – 7; 2018 г. – 3)<sup>8</sup>.

Таким образом, проведенный в настоящей статье детальный анализ основных инструментов и механизмов государственного финансового контроля на торгах позволяет сделать следующие выводы.

1. Государственный финансовый контроль в сфере закупок целесообразно рассматривать в разрезе следующих правовых и экономических инструментов, которые направлены на достижение заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд:

1) проведение аудита в сфере закупок, включающего в себя следующие элементы: проверку экономичности использования государственных средств, затраченных на достижение конкретных результатов деятельности проверяемого организации; проверку продуктивности использования трудовых, финансовых и прочих ресурсов в процессе деятельности проверяемого учреждения, а также использования информационных и коммуникационных систем и технологий; проверку результативности деятельности проверяемо-

<sup>7</sup> О предоставлении периодической отчетности о результатах ведомственного финансового контроля и внутреннего финансового аудита: указание МВД России от 11 апреля 2019 г. № 1/3822.

<sup>8</sup> Информационно-справочные материалы по итогам служебной деятельности ДТ МВД России за 2019 год от 21 ноября 2019 г. № 1-13118 (по состоянию на 01.12.2019).

го учреждения по выполнению поставленных перед ним задач (в том числе в сфере закупок), достижению фактических результатов по сравнению с плановыми и (или) прогнозируемыми показателями с учетом объема выделенных для этого государственных средств;

2) проведение мониторинга закупок, содержащего методику мониторинга в сфере закупок в форме проведения:

– анализа отклонений фактических значений ключевых показателей (отношение заключенных контрактов с нарушениями к общей сумме заключенных контрактов);

– оценки значения комплексного интегрального показателя в сфере закупок (например, таких показателей, как всего выявлено нарушений в сфере государственных закупок, сумма взысканных штрафов, сумма штрафов невзысканная заказчиком и т. д.);

3) осуществление казначейского сопровождения посредством осуществления систематического информационного, методологического, сотрудничества Федерального казначейства с аналогичными контрольными органами в сфере аудита (Банком России и др.);

4) банковское сопровождение контракта, в качестве совершенствования которого необходимо:

– усилить межведомственное взаимодействие;

– включить банки в субъекты контроля по соблюдению требований Закона о контрактной системе;

– ввести многократную банковскую гарантию для обеспечения заявки в целях упрощения и ускорения их подачи.

2. Предложенная авторская классификация мероприятий по совершенствованию финансового контроля в сфере госзакупок (по наибольшему удельному весу отдельных нарушений в общем объеме нарушений) позволит: повысить эффективность деятельности в сфере закупок, производить оценку бюджетных операций с точки зрения бюджетных рисков в сфере госзакупок их влияния на результат выполнения бюджетной процедуры (применять риск-ориентированный подход в сфере госзакупок); обеспечить исключение коррупционно опасных операций в сфере госзакупок, при которых возможен конфликт интересов.

#### Список литературы:

1. Андреева Л. В. Государственные закупки в России: правовое регулирование и меры по его совершенствованию: монография. М., 2019.
2. Мрыхина Е. А. Особенности финансово-правового регулирования отношений, возникающих в процессе реализации контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Вестник СГЮА. 2014. № 2.
3. Маркелов К. Б. Государственные и муниципальные закупки как институт бюджетного права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.
4. Наумов Ю. Г. Институциональная коррупция как угроза экономической безопасности: тенденции и перспективы противодействия: монография. М., 2012.
5. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О защите конкуренции» / отв. ред. И. Ю. Артемьев; МГИМО (У) МИД России, ФАС России. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2016.
6. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» / пред. редкол. И. Ю. Артемьев; МГИМО МИД России, ФАС России. М., 2015.

#### References

1. Andreeva L. V. Gosudarstvennye zakupki v Rossii: pravovoe regulirovanie i mery po ego sovershenstvovaniyu: monografiya. M., 2019.
2. Malykhina E. A. Osobennosti finansovo-pravovogo regulirovaniya otnoshenij, vznikayushchih v processe realizacii kontraktnoj sistemy v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd // Vestnik SGYUA. 2014. № 2.
3. Markelov K. B. Gosudarstvennye i municipal'nye zakupki kak institut byudzhetnogo prava: dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2012.
4. Naumov Yu. G. Institucional'naya korrupciya kak ugroza ekonomicheskoy bezopasnosti: tendencii i perspektivy protivodejstviya: monografiya. M., 2012.
5. Nauchno-prakticheskij kommentarij k Federal'nomu zakonu «O zashchite konkurencii» / отв. ред. И. Ю. Артемьев; МГИМО (У) МИД России, ФАС России. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2016.
6. Nauchno-prakticheskij kommentarij k Federal'nomu zakonu «O kontraktnoj sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd» / pred. redkol. И. Ю. Артемьев; МГИМО МИД России, ФАС России. М., 2015.
7. Ozeryakov A. S. Finansovyj audit i audit effektivnosti v sisteme GFK // Finansy. 2008. № 10.

7. *Озеряков А. С.* Финансовый аудит и аудит эффективности в системе ГФК // Финансы. 2008. № 10.
8. Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы / отв. ред. Е. Ю. Грачева / Московский гос. юридический ун-т им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2-е изд., доп. М., 2014.
9. *Степашин С. В.* Конституционный аудит. М., 2006.
10. Тыловое и финансовое обеспечение органов внутренних дел Российской Федерации: учебник / под ред. Ю. Г. Наумова. М., 2017.
8. *Pravovoe regulirovanie finansovogo kontrolya v Rossijskoj Federacii: problemy i perspektivy /* отв. ред. Е. Ю. Gracheva / *Moskovskij gos. yuridicheskij un-t im. O. E. Kutafina (MGYUA).* 2-e izd., dop. M., 2014.
9. *Stepashin S. V.* *Konstitucionnyj audit.* M., 2006.
10. *Tylovoe i finansovoe obespechenie organov vnutrennih del Rossijskoj Federacii: uchebnik /* pod red. Yu. G. Naumova. M., 2017.

**Для цитирования:**

*Самолысов П. В., Белова С. Н.* Правовые и экономические инструменты осуществления государственного финансового контроля в сфере закупок // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 2 (54). С. 21–29.

**For citation:**

*Samolysov P. V., Belova S. N.* Legal and economic instruments for state financial control in the field of procurement // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. No 2 (54). P. 21–29.

А. Д. УЛЬЯНОВ,  
доцент кафедры  
организации деятельности  
органов внутренних дел  
центра командно-штабных учений,  
кандидат юридических наук, доцент  
Академия управления МВД России  
Российская Федерация, 125171, г. Москва,  
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8  
E-mail: alex\_ulyanov@inbox.ru

A. D. UL'YANOV,  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Associate Professor of the Department  
of Internal Affairs Organization of the Center  
for Command and Staff Exercises  
Management Academy of the Ministry  
of the Interior of Russia  
Russian Federation, 125171, Moscow,  
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8  
E-mail: alex\_ulyanov@inbox.ru

Научная специальность:  
12.00.11 – судебная деятельность,  
прокурорская деятельность,  
правозащитная и правоохранительная  
деятельность.

Scientific specialty:  
12.00.11 – Judicial Activity,  
Prosecutor's Activity,  
Human Rights and Law Enforcement  
Activity.

УДК 351.74

Дата поступления: 20 января 2020 г.

Дата принятия статьи в печать: 15 июня 2020 г.

## Совершенствование информационно-аналитической работы в территориальных органах МВД России

## Improving information and analytical work in the territorial bodies of the Ministry of internal Affairs of Russia

### Аннотация

*Актуальность исследования:* в связи с многократным увеличением объема информационной работы и возросшими требованиями к качеству аналитических документов в системе МВД России необходимо определить основные направления совершенствования информационно-аналитической деятельности, особенно в территориальных органах внутренних дел на районном уровне.

*Постановка проблемы:* реально оценивая научно-аналитические возможности территориальных органов МВД России, необходимо подчеркнуть, что они не позволяют в полной мере осуществлять повседневную информационно-аналитическую деятельность на должном уровне, не говоря уже о производстве комплексных, проблемных анализов, о соблюдении принципов системности и комплексности в отборе подлежащих анализу и оценке факторов, об их профессиональной интерпретации, как этого требует ведомственная нормативная база. В планирующих документах не учитываются криминологические закономерности и тенденции состояния преступности, реальная оценка потенциальных

### Annotation

*The relevance of the study:* due to the multiple increase of information work and the increasing quality requirements of the analytical documents in the Ministry of internal Affairs of Russia it is necessary to define the basic directions of perfection of information and analytical activities, especially in the territorial bodies of internal Affairs at the district level.

*The statement of the problem:* realistically assessing the scientific and analytical capabilities of the territorial bodies of MIA of Russia, it must be emphasized that they do not allow to fully carry out everyday information-analytical activity at the proper level, not to mention the production of a comprehensive, problem analyses, on compliance with the principles of consistency and comprehensiveness in the selection of subject analysis and evaluation of factors on their professional interpretation as required by departmental regulatory framework. The planning documents do not take into account criminological patterns and trends in the state of crime, or a real assessment of the potential for preventive activities that is adequate to local conditions and available re-

возможностей профилактической деятельности, адекватная местным условиям и имеющимся ресурсам. Все это отражается на планировании работы органов внутренних дел.

*Цель исследования:* обоснование необходимости перераспределения сил и средств подразделений, занимающихся информационно-аналитической деятельностью; упрощение характера такой работы в территориальных органах МВД России на районном уровне; избавление от избыточного массива сведений, данных, что в свою очередь компенсируется организационным, содержательным и методическим совершенствованием штабных подразделений МВД по субъектам Российской Федерации, ГУ(У) МВД по иным субъектам, УТ МВД России по ФО.

*Методы исследования:* контент-анализ нормативных правовых актов, исследование специальной литературы, индукция, дедукция, моделирование.

*Основные выводы:*

1. Реально оценивая деятельность территориальных органов МВД России, многофакторность и глубину всей совокупности объективных и субъективных условий, влияющих на криминогенную обстановку, необходимо отметить, что их качественный анализ и оценка нередко превосходят рамки фактических аналитических возможностей штабных подразделений органов внутренних дел.

2. Глубокий анализ и оценка криминогенной обстановки, обусловленные учетом множества разнородных факторов и криминологических детерминант, или оргдиагностика, не только не по силам большинству подразделений территориальных органов МВД России на районном уровне, но и практически не пригодны им для решения сугубо прикладных задач.

3. Штабным подразделениям МВД по субъектам Российской Федерации, ГУ(У) МВД по иным субъектам, УТ МВД России по ФО необходимо значительно расширить сервисное информационно-аналитическое обслуживание подчиненных органов внутренних дел; принять на себя в полном объеме поиск, отбор, обобщение, анализ и группировку социальной информации о политических, экономических, демографических, иных региональных особенностях территориально-административных образований, прямо или косвенно влияющих на криминальную ситуацию; разработать стратегию и тактику упреждающего реагирования на развитие криминальной ситуации (непосредственного объекта воздействия), с учетом анализа и оценки показателей, характеризующих соотношение планируемого, прогнозируемого и фактически сложившегося состояния криминогенной обстановки на территории или по направлению деятельности.

sources. All this is reflected in the planning of the work of the internal Affairs bodies.

*The purpose of the study:* the rationale for the redistribution of forces and means of units of information-analytical activity; simplification of the nature of such work in the territorial bodies of the MIA of Russia at the district level; getting rid of a redundant array of information, the data, which in turn compensates organizational, substantial and methodological improvement of the staff divisions of the Ministry of internal Affairs on subjects of the Russian Federation, Main Department of the Ministry of interior in other subjects, the Management of Transport of the MIA of Russia for the Federal circuit.

*The research methods:* content analysis of normative legal acts, research of special literature, induction, deduction, modeling.

*Main conclusions:*

1. When really evaluating the activities of territorial bodies of the Ministry of internal Affairs of Russia, the multiplicity and depth of the entire set of objective and subjective conditions that affect the criminal situation, it should be noted that their qualitative analysis and assessment often exceed the actual analytical capabilities of the headquarters units of internal Affairs bodies.

2. Deep analysis and evaluation of the crime situation, due to the consideration of many disparate factors and criminological determinants, or ordinance, not only because most of the units of territorial bodies of the MIA of Russia at the district level, but almost does not fit them for the solution of purely practical tasks.

3. Staff departments of internal Affairs on subjects of the Russian Federation, Main Department of the Ministry of interior in other subjects, Transport Department of the Ministry of internal Affairs of Russia for the Federal District needs to be extended service of information and analytical service of the subordinate bodies of internal Affairs; to take in the full search, selection, generalization, analysis and grouping of social information on political, economic, demographic, and other regional peculiarities of the administrative-territorial formation of the work, directly or indirectly affect the criminal situation; develop a strategy and tactics of proactive response to the development of a criminal situation (the direct object of influence), taking into account the analysis and evaluation of indicators that characterize the ratio of the planned, predicted and actual state of the criminal situation on the territory or in the direction of activity.

**Ключевые слова:** *внешняя среда; информационно-аналитическая работа; криминогенная обстановка; оргдиагностика; штабы; управленческие решения; стратегия; тактика; методологическая культура; приоритеты.*

**Key words:** *external environment; information and analytical work; criminal situation; organizational diagnostics; headquarters; management decisions; strategy; tactics; methodological culture; priorities.*

Рассматривая организацию информационно-аналитической работы в органах внутренних дел Российской Федерации на различных уровнях (окружном, межрегиональном, региональном, районном) и перспективы ее совершенствования, необходимо подчеркнуть особенность содержательных характеристик и многообразии внешней среды, которая является предметом исследования и в целом характеризуется подвижностью, многогранностью, тесной взаимозависимостью, возрастанием неопределенности, усложнением факторных детерминант, указывающих на то, что изменение хотя бы одного из них влечет изменение иных факторов, прямо или косвенно влияющих на оперативно-служебную деятельность органов внутренних дел.

Если обратиться к ведомственной нормативной базе, то одним из требований, предъявляемым к работе органов внутренних дел, является гибкость, т. е. приспособляемость к всевозможным условиям, ситуациям, факторам внешней и внутренней среды [12, с. 42], что дает возможность заблаговременной перестройки форм и методов работы, определения развития криминогенной ситуации на ближайшую (отдаленную) перспективу. Это достигается глубоким системным исследованием фактического состояния криминогенной обстановки, комплекса факторов, причин и условий, влияющих на состояние правопорядка и преступности в стране и регионе (экономическая ситуация, политическая обстановка, финансовая стабильность, проблемы законодательного регулирования и правоприменения). Особого внимания в настоящее время требует обеспечение прав, свобод и законных интересов граждан.

Основное назначение изучения криминогенной обстановки заключается в обосновании и объяснении современного состояния преступности и в возможных тенденциях ее развития, выявлении причин и условий совершения преступных деяний, конкретизации узловых проблем совершенствования организации и функционирования органов и подразделений внутренних дел на приоритетных направлениях обеспечения правопорядка, путях, формах и методах предупредительно-профилактической работы для выработки управленческих решений в сфере правоохранительной деятельности на подведомственной территории.

Понимание тенденций сопряжено с реализацией диагностического подхода как особой сферы прикладной социологии, связанной с получением некой теоретической модели реальной действительности (постановки диагноза, т. е. уяснения сложившейся ситуации) и полученной путем выявления проблемы, поиска и сбора сведений о криминогенной обстановке, об анализе данных, применении общих и частных методов аналитической работы, вероятном определении дальнейшего развития событий (прогнозе), принятии решения [4, с. 104–105]. В связи с этим цель информационно-аналитической работы состоит в диагностике (установлении) происшедших причин и прогнозировании возможных изменений тех или иных параметров криминогенной обстановки для выработки стратегии и тактики управления, разработки и реализации своевременных, обоснованных и рациональных управленческих решений руководителя органа или подразделения внутренних дел. Во многом это зависит от системного видения феномена преступности, ситуации с обеспечением общественной безопасности, мнения населения.

В одном из выступлений Министр внутренних дел Российской Федерации генерал полиции Российской Федерации В.А. Колокольцев подчеркивал: «Давно уже всем известно, что преступность в отдельно взятом регионе зависит от целого ряда факторов: экономических, социальных. Поэтому каждый руководитель обязан досконально знать ситуацию на территории, своевременно реагировать на нарушения правопорядка» [3]. В настоящее время к руководящему составу органов внутренних дел предъявляются высокие требования. Нынешний руководитель обязан владеть аналитическими способностями познания и оценки социальной практики, уметь выявлять специфические особенности и современные тенденции развития общества и состояния преступности как общественно-правового явления, знать основы оперативного мастерства и тактики, методологию и теорию управления, формы и способы прогнозирования, планирования и моделирования.

Штабные подразделения как органы межотраслевого управления, реализуя информационно-аналитическую функцию на уровне территориальных ОМВД России, ведут непрерывный сбор, систематизацию, обработку и выдачу

информации о зарегистрированных преступлениях и иных правонарушениях, а также происшествиях, результатах деятельности, характеристике сил и средств органа и его структурных подразделений; учитывают специфику криминальной ситуации, национальные и конфессиональные традиции проживающего на территории обслуживания населения, миграционные потоки; прогнозируют вероятные (возможные, ожидаемые) осложнения криминальной ситуации на территории города, района; докладывают результаты анализа руководству органа, подготавливают соответствующие аналитические документы и в установленном порядке информируют о состоянии криминальной обстановки администрацию города, района, прокуратуру, подразделения ФСБ на местах, иные правоохранительные органы, вышестоящий орган внутренних дел; подготавливают и представляют необходимую управленческую информацию начальнику органа для осуществления оперативного руководства; готовят на плановой основе проекты выступлений в СМИ и на общественных форумах руководителей ведомств на всех уровнях, для проведения круглых столов, конференций, консультаций, отчетов (в том числе онлайн), а также публикации (в том числе путем размещения на интернет-сайтах) обзоров о состоянии общественной безопасности, результатах борьбы с коррупцией, наркобизнесом и экстремизмом (при соблюдении режима секретности, тайны следствия и других ограничений, установленных законодательством); корректируют объемы и содержание аналитической деятельности, осуществляемой в органе, оказывают подразделениям практическую помощь в ее организации и использовании автоматизированных и иных информационно-поисковых систем разного назначения; определяют содержание, объемы, формы и периодичность поступления сведений из подразделений органа, необходимых для анализа криминальной обстановки и выработки управленческих решений; подготовки отчетных информационно-аналитических и справочных документов, проектов управленческих решений<sup>1</sup>.

На основании изложенного можно прийти к выводу, что информационно-аналитическая работа — это не застывшее фото оперативной обстановки. Она должна обеспечивать предвидение развития основных тенденций преступности и правонарушений, результатов оперативно-служебной деятельности подразделений органов внутренних. В этом заключается один из аспектов прогностической функции анали-

тической работы. Другой аспект связан с необходимостью серьезного аналитического сопровождения принимаемых управленческих решений, предвидением возможных вариантов последствий их реализации, в том числе основанных на применении методов моделирования и прогнозирования социальных процессов (факторный (factor analysis) и кластерный анализы, теория распознавания образов и другие)<sup>2</sup>. Анализ показателей преступности, связанных общими закономерностями, как верно отмечают исследователи, помогает выявлять связь прошлого, настоящего и будущего [2, с. 107].

Кроме того, для объективной оценки эффективности результатов правоохранительной деятельности предполагается вернуться к ведомственным и внешним наработкам в области оценок динамики латентной преступности, своевременности и качества реагирования полиции на заявления и сообщения о преступлениях и иных правонарушениях, полноты и быстроты восстановления законных интересов потерпевших. Так, по данным Европейского Суда по правам человека, по итогам работы за 2018 г. Российская Федерация стала лидером среди европейских стран по количеству жалоб и выявленных нарушений. Из 1 014 решений 248 вынесено по делам против Российской Федерации, что составляет четверть от общего количества дел, принятых к рассмотрению Европейским Судом<sup>3</sup>. Поэтому в настоящее время особого внимания требуют решения проблемы своевременности и качества реагирования полиции на заявления и сообщения о преступлениях и иных правонарушениях, соблюдения защиты прав участников административного и уголовного судопроизводства. Европейский Суд по правам человека неоднократно отмечал, что должностные лица не обращают внимания на нарушения прав подозреваемых, обвиняемых, на ненадлежащие условия содержания в изоляторах временного содержа-

<sup>2</sup> В научной литературе специалисты обоснованно предлагают достаточно подробно описанный в работах экономистов и широко используемый в управлении бизнесом SWOT-анализ (SWOT-analysis), получивший название по первым буквам английских слов, характеризующих исследуемые группы факторов, упорядочиваемых по степени влияния на деятельность организации, который является универсальным инструментом как тактического, так и стратегического анализа, ПЕСТ-анализ, который заключается в возможности значительного снижения уровня неопределенности и повышения степени готовности системы к изменениям внешней среды, функционально-стоимостной анализ (functional-cost analysis) [11, с. 4–5].

<sup>3</sup> В 2018 г. Европейским Судом вынесено 248 решений по делам против Российской Федерации, 146 решений — по делам против Турецкой Республики, 91 решение — по делам против Украины, 82 решения — по делам против Румынии, 38 решений — по делам против Венгрии (Обзор запросов Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека — заместителя Министра юстиции Российской Федерации по жалобам, находящимся в производстве Европейского Суда по правам человека, а также постановлений и решений Европейского Суда по правам человека, поступивших в МВД России в 2018 году).

<sup>1</sup> Вопросы организации информационно-аналитической работы в управленческой деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26 сентября 2018 г. № 623.

ния в специальных помещениях для лиц, задержанных за административные правонарушения. Данная проблема требует серьезного информационно-аналитического исследования не в европейских судах, а в территориальных органах МВД России.

Таким образом, реально оценивая деятельность штабных подразделений, многогранность и глубину всей совокупности объективных и субъективных факторов, влияющих на криминогенную обстановку, можно сделать вывод о том, что их качественный анализ и оценка значительно превосходят рамки фактических аналитических возможностей большинства территориальных органов внутренних дел. Даже на региональном уровне (МВД по субъектам Российской Федерации, ГУ(У) МВД по иным субъектам, УТ МВД России по ФО), не говоря уже о территориальных ОМВД России в районном звене, малочисленность аналитических подразделений, состояние теоретического и профессионального обучения должностных лиц и специалистов методам аналитической работы, криминологическое, материально-техническое обеспечение штабных аппаратов и информационных служб не позволяют в полной мере осуществлять даже повседневную информационно-аналитическую деятельность на должном уровне, не говоря уже о производстве комплексных, проблемных анализов, соблюдении принципов системности и комплексности в отборе подлежащих анализу и оценке факторов, их профессиональной корректности и интерпретации. Как справедливо заключают некоторые исследователи, районный уровень функционирования территориальных органов МВД России, как правило, лишен необходимого для правоохранительной деятельности научно-аналитического ресурса [6, с. 17–18]. Последствия этого сказываются на планировании работы органов внутренних дел. В планирующих документах не учитываются криминологические закономерности и тенденции состояния преступности, реальная оценка потенциальных возможностей профилактической деятельности, адекватная местным условиям и имеющимся ресурсам.

Ключевыми факторами внешней среды, значимыми для организации деятельности территориальных органов внутренних дел, являются преступления и в целом правонарушения, причины и условия их обуславливающие и порождающие. Но поскольку некоторые социальные в широком смысле закономерности (демографические, социокультурные, национально-этнические, государственно-правовые и др.) могут приобретать при организации деятельности органов внутренних дел заметную криминогенную роль, то необходимым становится их позна-

ние и учет. Сам этимологический смысл определения «криминогенная обстановка» в большей степени акцентирует внимание на выявлении причин и условий антиобщественного поведения, выявлении причинного комплекса совершения противоправных действий, на социальную профилактику. Именно этот термин характеризует специфический сегмент социального регулирования, управления и контроля, имеющий многоуровневое построение и преследующий цель противодействия преступности прежде всего на основе поиска и устранения ее причин, условий, иных детерминант.

В настоящее время проблема превенции преступности приобрела политическое звучание. Укрепление общественного порядка невозможно рассматривать с точки зрения решения отраслевой задачи, так как состояние защищенности граждан, общества, государства, материальных и духовных ценностей определяется многими объективными факторами, лежащими вне сферы прямого воздействия органов внутренних дел. Социальная природа преступности и причин, ее обусловивших, соответственно определяет и социальный аспект мер ее предупреждения. Закон о профилактике правонарушений в Российской Федерации<sup>4</sup> закрепляет базовые подходы к организации превентивных мер, уточняет компетенцию субъектов профилактической деятельности, фактически завершает создание полноценной нормативной правовой базы в этой сфере. Сегодня это единственный путь снижения уровня преступности в стране. Эффективность превенции преступности зависит прежде всего от качества проведения криминологического анализа, от того, насколько удалось установить объективные детерминанты преступной деятельности, которые впоследствии станут объектом воздействия [5, с. 76].

В связи с этим можно утверждать, что, во-первых, информационно-аналитическая работа является важнейшим элементом эффективной реализации задач, стоящих перед органами внутренних дел на современном этапе; во-вторых, полагать, что проведение аналитических исследований в органах внутренних дел — долг не только территориальных органов внутренних дел, но и обязанность научно-исследовательских и образовательных учреждений системы МВД России, которые являются полноценными субъектами ее осуществления; в-третьих, в стороне от информационно-аналитической деятельности не должен стоять научный потенциал гражданских научных и учеб-

<sup>4</sup> Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: федер. закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.12.2019).

ных учреждений, прежде всего правоведов, социологов, криминологов.

В принципе привлечение сторонних специалистов оговаривается в ведомственных нормативных актах. Так, при подготовке в территориальном органе МВД России сложных и объемных правовых документов, а также совместных правовых актов с другими органами исполнительной власти, иными госорганами и организациями решением руководителя (начальника) территориального органа МВД России формируются рабочие группы, куда могут входить, по согласованию с компетентными должностными лицами, научные работники и специалисты профильных образовательных и научных учреждений, представители иных органов государственной власти<sup>5</sup>. Однако механизм совместной работы не разработан.

В современных условиях в целях недопущения развития в регионах нашей страны кризисных ситуаций, связанных с проявлениями насильственного экстремизма и терроризма, во взаимодействии с аналитическими и экспертными центрами других государственных органов и общественных организаций становится необходимой потребностью проведение комплексного мониторинга экстремистских и террористических проявлений не только в России, но и в мире. В широком смысле слова подготовка стратегических управленческих решений в органах внутренних дел должна включать в себя работу по формированию многоуровневой системы информационно-аналитической деятельности и ее интеграции с творческими возможностями научных и учебных заведений при четкой нормативно-правовой дифференциации роли каждого субъекта.

Таким образом, речь идет не просто об информационно-аналитической работе, а об оптимизации информационно-аналитического сопровождения подготовки проектов важнейших управленческих решений в органах внутренних дел, в первую очередь — на региональном уровне. Оптимизация предполагает поиск внутренних резервов, определение региональных особенностей развития служб и подразделений, особенностей организации работы в крупных городских агломерациях и сельской местности. Она должна строиться исходя из оперативного и гибкого реагирования на складывающуюся криминогенную обстановку.

В научных исследованиях, учебно-методических изданиях при характеристике содержания и организации аналитической работы в территориальных органах МВД России отмечает-

ся, что на штабные подразделения районного уровня, помимо аналитического сопровождения оперативного управления и повседневной организации оперативно-служебной деятельности личного состава, вменяется обязанность выявления тенденций, характерных для состояния преступности на территории обслуживания, эффективности работы органов внутренних дел при разработке долгосрочных целевых программ в сфере правоохранительной деятельности [1, с.11]. Мы исходим из того, что принятие адекватных решений, ориентированных на эффективное противодействие преступности, в том числе различных долговременных целевых профилактических программ, стратегически ориентированных планов и т. д., не может не иметь авторитетных экспертных оценок, серьезного социологического и криминологического обоснования. Если отсутствует научное обоснование, существует вероятность того, что принимаемые решения принесут больше вреда, чем пользы. Фактически же информационно-аналитическая работа состоит в написании отчетных документов, справок, по результатам работы которые, как отмечают многие авторы, по своему содержанию лишь описывают сложившуюся ситуацию, содержат набор статистических сведений, готовятся по типовой схеме с применением давно наработанных шаблонов, сводятся лишь к общим лозунгам, дублируют подготовленные ранее документы. А самое главное — не отвечают принципу прикладной целесообразности, практической востребованности [10, с. 9—11; 9, с. 43—44].

Совершенствование деятельности в указанном направлении связано с решением ряда организационных, правовых и методических вопросов осуществления информационной и аналитической работы в органах и учреждениях внутренних дел различного уровня. В частности, специфика организации и функционирования территориальных органов МВД России на районном уровне, выражающаяся в непосредственном воздействии на преступность, исполнительском характере их деятельности, необходимости оперативного реагирования на динамично меняющуюся ситуацию, предопределяет особенности содержания, формы и видов информационно-аналитической работы, которые заключаются в достаточной конкретизации целевых установок и предписаний, обусловленных решениями вышестоящих уровней управления, ограниченности временных и информационных ресурсов для их выработки.

Отсюда можно сделать вывод, что приоритетной ориентацией деятельности всех подразделений, независимо от функциональной направленности, является их нацеленность на решение задач противодействия преступности

<sup>5</sup> Об утверждении Правил подготовки правовых актов в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26 декабря 2018 г. № 880 (п. 16).

и обеспечения общественной безопасности. Однако глубокий анализ и оценка криминогенной обстановки, обусловленные учетом множества разнородных факторов и криминологических детерминант, или оргдиагностика, не только не по силам большинству подразделений территориальных органов МВД России районного уровня, но и практически не пригодны им для решения сугубо прикладных задач. Можно отметить, что информационно-аналитическая работа территориальных органов МВД России районного уровня становится основой конкретных управленческих решений, которые позволяют с учетом внутренних резервов, без дополнительных затрат и в условиях оптимизации кадрового состава повысить доступность сотрудников полиции населению.

Информационная работа и ее аналитическое сопровождение должны быть ориентированы прежде всего на выявление:

- характерных зависимостей в территориально-временном распределении девиантного поведения, сбалансированной нагрузки на личный состав для подготовки решений по внесению изменений в расстановку сил и средств в рамках единой дислокации, перераспределение сотрудников в подчиненных подразделениях, исходя из реальной криминальной ситуации;

- тенденций в уровне, динамике, структуре, территориальном распределении антиобщественных деяний, немедленное реагирование на их организованные и групповые формы, серийность преступных действий, соотношение первичной, повторной и рецидивной преступности, преступных действий коррупционной направленности<sup>6</sup> для выводов об эффективности организации работы по предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, обеспечению взаимодействия между подразделениями данного органа внутренних дел с сопредельными территориальными органами МВД России, иными правоохранительными органами;

- национальных и конфессиональных особенностей проживающего в зоне обслуживания населения, направлений и интенсивности внутренних миграционных потоков;

- результатов сотрудничества, проведения консультаций органов полиции с общественными формированиями, гражданами в зоне ответственности<sup>7</sup>;

- причин и условий реальной и потенциальной текучести кадров в полицейских подразделениях;

- ненадлежащего исполнения указаний вышестоящих органов внутренних дел и своих собственных решений.

Следующим шагом в реализации задачи совершенствования информационно-аналитической деятельности становится упрощение характера ее работы в территориальных органах внутренних дел районного уровня, избавление от избыточного массива сведений, данных. Можно согласиться с научными работниками, которые утверждают, что понятие «избыточность», по сути, означает следующее: «излишество, сверхнормальность, переполненность, не соответствующие задачам и разумным потребностям» [13, с. 17–18]. Большой массив сведений приводит к дополнительным расходам во времени и пространстве при их поиске, сборе, хранении и передаче. Избыточность приносит напряженность в нормальный процесс обмена информацией, является своего рода тормозом в оперативности управления [7, с. 17–18].

Наблюдается парадоксальная ситуация, когда несмотря на внедрение новых информационно-телекоммуникационных технологий, органы внутренних дел, особенно в самом многочисленном звене – на районном уровне, буквально захлестнул поток излишней информации для решения сугубо прикладных задач, влияющих в том числе на эффективность выполнения подразделениями органов внутренних дел своих полномочий в области охраны общественного порядка и противодействия преступности, а также оказания государственных услуг населению. Информация, предоставленная ДДО МВД России в рамках подготовки к рассмотрению на заседании коллегии МВД России вопроса «О состоянии и мерах по совершенствованию и развитию информационных систем обеспечения деятельности территориальных органов МВД России», свидетельствует об увеличивающемся в целом из года в год документопотоке, о тенденциях роста доли входящих документов, снижения доли исходящих, при одновременном росте их общего чис-

<sup>6</sup> Так, на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 19 марта 2019 г. было озвучено, что за последние годы в структуре преступности возросла доля тяжких и особо тяжких деяний, экономических преступлений, а также совершенных лицами, ранее уже привлекавшимися к уголовной ответственности. Отмечается рост выявленных преступлений коррупционной направленности (30,5 тыс., +3%), а главное – раскрытых фактов взяточничества во всех его формах, деяний, совершенных организованными группами и преступными сообществами, в крупном и особо крупном размерах. Второй год фиксируется двукратное увеличение преступлений, совершенных с использованием информационных технологий [14].

<sup>7</sup> Посредством проведения консультаций с населением полиция должна наглядно продемонстрировать готовность учитывать проблемы, ценности и советы жителей городов, районов, поселков. Местные жители должны стать активными партнерами полиции в деле предупреждения, выявления, пресечения и раскрытия преступлений (п. 2.4. Дорожной карты дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации) [8].

ла. При этом в территориальных органах МВД России на региональном уровне доля исходящих документов (51,1 %) существенно выше доли входящих документов (40,4 %). Одновременно отмечается значительная разница между долями документов, поступающих от федеральных органов государственной власти, не входящих в систему МВД России (33,2 %), и исходящих документов в их адрес (47,4 %) в органах и организациях, подчиненных территориальным органам МВД России на региональном уровне. Чрезмерно возросший документооборот оказывает негативное влияние на повседневную работу территориальных органов МВД России, отвлекает личный состав от выполнения прямых должностных обязанностей.

Отсюда вытекает вывод об оптимизации и перераспределении сил и средств подразделений, занимающихся информационно-аналитической деятельностью, что в свою очередь вызывает необходимость компенсации ее организационным, содержательным и методическим совершенствованием штабных подразделений МВД по субъектам Российской Федерации, ГУ(У) МВД по иным субъектам, УТ МВД России по ФО.

Кроме того, полнота и качество анализа криминогенной обстановки прежде всего зависят от сотрудников, которые непосредственно занимаются аналитической работой. Никакие методики не могут предусмотреть готовые рецепты на различные ситуации, возникающие на практике. Методики и рекомендации могут содержать относительно общие положения и приемы, учет и применение которых вооружают аналитическую практику определенным набором принципиальных методических схем, правил, технологических процедур. Чем выше методологическая культура субъектов информационно-аналитической работы, чем богаче и разнообразнее арсенал используемых ими методических средств, тем большая вероятность получить правильные ответы на интересующие вопросы.

В этой связи должностные лица всех уровней должны обратить особое внимание на формирование профессионального ядра сотрудников информационно-аналитических подразделений штабных аппаратов территориальных органов МВД России. С этой целью целесообразно организовать и систематически осуществлять специальное обучение формам, методам, приемам информационно-аналитической деятельности, анализа и оценки криминогенной обстановки руководящего состава и специалистов-аналитиков в системе профессиональной подготовки.

И опыт такой имеется. В ГУ МВД России по Кемеровской области продолжает свою ра-

боту «Школа начинающего аналитика», созданная по инициативе руководителей для сотрудников, ответственных за информационно-аналитическое и научное обеспечение оперативно-служебной деятельности. В этом интересном и полезном проекте принимают участие сотрудники аппарата ГУВД, а также представители управлений и отделов внутренних дел по муниципальным образованиям Кемеровской области. Программа занятий довольно насыщенная и разнообразная. В процессе дистанционного обучения слушатели школы не только самостоятельно повышают уровень профессиональной компетенции, но также принимают участие в семинарах, круглых столах, практикумах и мастер-классах, которые предлагают для них организаторы. Для участия в образовательной программе организаторы приглашают также ученых, которые выступают перед слушателями с лекциями, касающимися различных сторон служебной деятельности сотрудников правоохранительных органов. Главная задача проведения занятий — научить сотрудников думать по-новому. Ведь именно нестандартность мышления в сочетании с опытом — один из главных залогов успеха в оперативно-служебной деятельности.

Среди органов внутренних дел по муниципальным образованиям Кемеровской области, управлений и отделов ГУВД проводится конкурс на лучший информационно-аналитический материал «Мы проблему видим — мы ее решим», направленный на совершенствование уровня профессиональной подготовки и творческой активности сотрудников органов внутренних дел. Штабом ГУВД с целью улучшения качества информационно-аналитических материалов и уровня их востребованности разработаны методические рекомендации по выявлению современных тенденций в развитии криминальной ситуации, анализе и оценке оперативной обстановки и оперативности реагирования на ее изменения; проведению органами внутренних дел социологических исследований.

Создание и внедрение в практику деятельности органов внутренних дел современных информационных технологий, реализованных в виде различных информационных систем, происходит быстрыми темпами, поэтому не только у простых работников, но и у специалистов не хватает времени, чтобы оценить потенциальные возможности, глубину и размах происходящих технологических процессов. Конечный результат значительных затрат, вкладываемых в информатизацию деятельности правоохранительных органов, в определяющей мере зависит от настоящего профессионализма и умения работать с «озером информации». Однако на сегодняшний день, учитывая

экономические возможности государства, вряд ли возможно рассчитывать на то, что в ближайшее время в системе МВД России произойдут кардинальные качественные изменения в материальном, техническом и кадровом обеспечении. В этой связи решение проблем деятельности органов внутренних дел видится в изыскании внутренних резервов, коренном улучшении управленческой деятельности, что дает возможность без дополнительного бюджетирования последовательное решение комплекса задач. Неотъемлемой частью выполнения задач оперативно-служебной деятельности является информационно-аналитическое обеспечение управления. И здесь решающим фактором становится не только повсеместное внедрение новых информационных технологий, но и всесторонняя подготовка специалистов, выработка соответствующих методик, а также вопросы организации работы<sup>8</sup>.

Подводя итог, необходимо отметить, что развитие органов внутренних дел предполагает:

- магистральные направления информационной и аналитической деятельности: обоснование концептуальных, правовых, методологических, программно-технических и технологических решений для работы с большими данными;

- проектирование и согласование единых для всех органов внутренних дел параметров и технологических условий приема-передачи автоматизированной информации с решением правовых вопросов межведомственного электронно-информационного взаимодействия;

- формирование интегрированных банков данных коллективного пользования оперативно-розыскной и справочной информации на базе современной вычислительной техники с организацией быстрого (не более одной минуты) доступа к ним сотрудников непосредственно с рабочих мест; создание по единому технологическому алгоритму отдельных вычислительных сетей в подразделениях органов внутренних дел с объединением их в локальные ИВС; выработка формализованных программно-технических стандартов по компьютеризации системы МВД; завершение технического перевооружения ИЦ МВД по субъектам Российской Федерации, ГУ (У) МВД по иным субъектам, УТ МВД России по ФО, оснащение территориальных ОМВД России современными средствами вычислительной техники, создание единой автоматизированной технологии обработки пофамильной и дактилоскопической картотек федерального

и регионального уровней; завершение перехода на безбумажные процессы сбора, обработки, хранения и передачи служебной информации; обеспечение удаленного доступа к базам и банкам данных общего пользования, а также к федеральным учетам органов и подразделений МВД.

Важнейшими путями совершенствования информационно-аналитической работы в территориальных органах МВД России должны стать:

1. Подключение к аналитическим исследованиям криминогенной обстановки и разработки практических мер совершенствования оперативно-служебной деятельности на территории обслуживания органами внутренних дел научно-исследовательских и образовательных учреждений системы МВД России, которые являются полноценными субъектами ее осуществления, научного потенциала гражданских научных и учебных учреждений, прежде всего правоведов, социологов, криминологов.

2. Интеграция творческих возможностей научных и учебных заведений системы МВД России и потенциала органов внутренних дел в подготовке стратегических проектов важнейших управленческих решений в первую очередь на региональном уровне при четкой нормативно-правовой дифференциации роли каждого субъекта.

3. Инициация вопросов организационного, правового, методического характера о возможности перераспределения сил и средств штабных аппаратов МВД по субъектам Российской Федерации, ГУ (У) МВД по иным субъектам, УТ МВД России по ФО в части оптимизации условий работы штабных подразделений территориальных органов МВД России на районном уровне, взяв на себя в полном объеме поиск, отбор, обобщение, анализ, группировку социальной информации о политических, экономических, демографических, иных региональных особенностях административно-территориальных образований, прямо или косвенно влияющих на криминальную ситуацию.

4. Решение указанной проблемы в свою очередь вызывает необходимость компенсации ее организационным, содержательным и методическим совершенствованием штабных подразделений МВД по субъектам Российской Федерации, ГУ(У) МВД по иным субъектам, УТ МВД России по ФО, которым, в рамках управленческой деятельности по созданию необходимых условий работы территориальным органам МВД России на районном уровне, требуется:

- сформировать упорядоченную систему сбора и анализа сведений, данных о криминогенной ситуации;

<sup>8</sup> Об объявлении решения коллегии МВД России от 5 декабря 2018 года № 2 км «О состоянии и мерах по совершенствованию и развитию информационных систем обеспечения деятельности территориальных органов МВД России»: приказ МВД России от 18 января 2019 г. № 20.

– значительно расширить сервисное информационно-аналитическое обслуживание подчиненных органов внутренних дел на районном уровне;

– разработать стратегию и тактику упреждающего реагирования на развитие криминальной ситуации (непосредственного объекта воздействия) с учетом анализа и оценки показателей, характеризующих соотношение планируемого, прогнозируемого и фактически сложившегося состояния криминогенной обстановки на территории или по направлению деятельности;

– не только быть инициатором, но и непосредственным исполнителем проведения исследований актуальных проблем обеспечения правопорядка на территории обслуживания

подчиненных органов внутренних дел на районном уровне.

Рассмотренные общие вопросы совершенствования организации и технологии информационно-аналитической работы носят дискуссионный характер, но они ни в коей мере не должны быть оторваны от основного предназначения органов внутренних дел – обеспечения защищенности граждан, общества и государства от преступных проявлений. Информационно-аналитическая работа – лишь часть многоаспектной деятельности, однако она, будучи функцией управления, создает условия для успешной реализации иных функций управления, является первоосновой безусловного выполнения стоящих перед органами внутренних дел правоохранительных задач.

### Список литературы:

1. Аналитическая работа в территориальных органах МВД России на районном уровне: учеб.-метод. пособ. / Л.В. Кузнецова, Е.В. Миронов, А.Б. Бояркин. Барнаул, 2017.
2. Вакуленко Н. А., Брюхнов А. А. Актуальность статистических показателей как фактической основы эффективной профилактики преступности // Юрист-Правовед. 2019. № 2 (89).
3. Выступление Министра внутренних дел Российской Федерации В.А. Колокольцева 22 мая 2012 года. URL: <https://www.newsru.com/russia/22may2012/kol.html> (дата обращения: 10.12.2019).
4. Григорьева И. Н. Информационно-диагностический подход к процессу выработки управленческих решений в органах внутренних дел // Закон и право. 2007. № 5.
5. Касаев И. Х., Богомолова К. И. Криминологическая характеристика региональной преступности (на примере Волгоградской области и Республики Дагестан) // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2018. № 1 (44).
6. Мазуренко А. П., Григорьева К. С. Конституционные принципы российской правотворческой политики // Закон и право. 2012. № 12.
7. Мартынов А. В., Ляпин И. Ф. К вопросу о понятии избыточных функций государственного управления // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2016. № 3.
8. Материалы расширенной рабочей группы при Министре внутренних дел Российской Федерации по дальнейшему реформированию органов внутренних дел. М., 2013.
9. Никитин Д. Н. Эффективность аппаратов управления органами внутренних дел в ме-

### References:

1. Analiticheskaya rabota v territorial'nyh organah MVD Rossii na rajonnom urovne: ucheb.-metod. posob. / L.V. Kuznecova, E.V. Mironov, A.B. Boyarkin. Barnaul, 2017.
2. Vakulenko N. A., Bryuhnov A. A. Aktual'nost' statisticheskikh pokazatelej kak fakticheskoj osnovy effektivnoj profilaktiki prestupnosti // Yurist'-Pravoved'. 2019. № 2 (89).
3. Vystuplenie Ministra vnutrennih del Rossijskoj Federacii V.A. Kolokol'ceva 22 maya 2012 goda. URL: <https://www.newsru.com/russia/22may2012/kol.html> (data obrashcheniya: 10.12.19).
4. Grigor'eva I. N. Informacionno-diagnosticheskij podhod k processu vyrabotki upravlencheskih reshenij v organah vnutrennih del // Zakon i pravo. 2007. № 5.
5. Kasaev I. H., Bogomolova K. I. Criminological characteristics of regional crime (on the example of the Volgograd region and the Republic of Dagestan) // Vestnik of the Volgograd Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2018. № 1 (44).
6. Mazurenko A. P., Grigor'eva K. S. Konstitucionnye principy rossijskoj pravotvorcheskoj politiki // Zakon i pravo. 2012. № 12.
7. Martynov A. V., Lyapin I. F. K voprosu o ponyatii izbytochnyh funkcij gosudarstvennogo upravleniya // Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N. I. Lobachevskogo. 2016. № 3.
8. Materialy rasshirennoj rabochej gruppy pri Ministre vnutrennih del Rossijskoj Federacii po dal'nejshemu reformirovaniyu organov vnutrennih del. M., 2013.
9. Nikitin D. N. Efficiency of Management Devices of the Law Enforcement Bodies in Mechanism of Elaboration and Adoption the Managerial Decisions on the Territorial Bodies of the

- ханизме разработки и принятия управленческих решений в территориальных органах МВД России на региональном и районном уровнях // Труды Академии управления МВД России. 2019. № 1 (49).
10. Организация аналитической работы в органах внутренних дел: учеб. пособ. / А. Е Линкевич и др. Уфа, 2017.
  11. *Опальский А. П., Тырышкин В. В.* Административно-правовые методы государственного управления органами внутренних дел (на примере стратегического анализа) // Алтайский юридический вестник. 2018. № 4 (24).
  12. *Охотский Е. В.* Теория и механизмы современного государственного управления: в 2 т. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015. Т. 1.
  13. *Стариков Ю. Н.* «Избыточное» административное регулирование: способно ли оно обеспечить законность и порядок в системе публичного управления? // Правовая наука и реформа юридического образования: сб. науч. трудов / под ред. Ю. Н. Старикова. Воронеж, 2009. Вып. 22.
  14. URL: <https://www.mskagency.ru/materials/2879673> (дата обращения: 20.12.2019).
- Interior Ministry of Russia on the Regional and District Levels. // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2019. № 1 (49).
10. Organizaciya analiticheskoy raboty v organah vnutrennih del: ucheb. posob. / A. E Linkevich i dr. Ufa, 2017.
  11. *Opal'skij A. P., Tyryshkin V. V.* Administrativno-pravovye metody gosudarstvennogo upravleniya organami vnutrennih del (na primere strategicheskogo analiza) // Altajskij yuridicheskij vestnik. 2018. № 4 (24).
  12. *Ohotskij E. V.* Teoriya i mekhanizmy sovremenogo gosudarstvennogo upravleniya: v 2 t. 2-e izd., pererab. i dop. M., 2015. T. 1
  13. *Starilov Yu. N.* «Izbytochnoe» administrativnoe regulirovanie: sposobno li ono obespechit' zakonnost' i poryadok v sisteme publicnogo upravleniya? // Pravovaya nauka i reforma yuridicheskogo obrazovaniya: sb. nauch. trudov / pod red. Yu. N. Starilova. Voronezh, 2009. Vyp. 22.
  14. URL: <https://www.mskagency.ru/materials/2879673> (data obrashcheniya: 20.12.2019).

**Для цитирования:**

*Ульянов А. Д.* Совершенствование информационно-аналитической работы в территориальных органах МВД России // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 2 (54). С. 30–40.

**For citation:**

*Ul'yanov A. D.* Improving information and analytical work in the territorial bodies of the Ministry of internal Affairs of Russia // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. No 2 (54). P. 30–40.

---

# УПРАВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ органов внутренних дел

---

С. В. БАЖЕНОВ,  
доцент кафедры оперативно-разыскной  
деятельности органов внутренних дел,  
кандидат юридических наук, доцент  
Омская академия МВД России  
Российская Федерация, 644092,  
г. Омск, пр. Комарова, д. 7  
E-mail: bagenov@bk.ru

S. V. BAZHENOV,  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Associate Professor of the Department  
of Operational and Investigative Activities  
Omsk Academy of the Ministry  
of internal Affairs of Russia  
Russian Federation., 644092, Omsk, Komarova Ave, 7  
E-mail: bagenov@bk.ru

В. Е. ДИВОЛЬД,  
начальник кафедры информационных технологий  
в деятельности органов внутренних дел  
Омская академия МВД России  
Российская Федерация, 644092,  
г. Омск, пр. Комарова, д. 7  
E-mail: dve55@mail.ru

V. E. DIVOL'D,  
Head of the Department of Information  
Technologies in the Activities of Internal Affairs  
Bodies Omsk Academy of the Ministry  
of internal Affairs of Russia  
Russian Federation., 644092, Omsk, Komarova Ave, 7  
E-mail: dve55@mail.ru

А. А. МОРОЗОВ,  
доцент кафедры философии и политологии,  
кандидат исторических наук, доцент  
Омская академия МВД России  
Российская Федерация, 644092,  
г. Омск, пр. Комарова, д. 7  
E-mail: moroz\_may@mail.ru

A. A. MOROZOV,  
Candidate of Historical Sciences,  
Associate Professor  
Omsk Academy of the Ministry  
of internal Affairs of Russia  
Russian Federation., 644092, Omsk, Komarova Ave, 7  
E-mail: moroz\_may@mail.ru

Д. В. ПОПОВ,  
начальник кафедры философии и политологии,  
кандидат философских наук, доцент  
Омская академия МВД России  
Российская Федерация, 644092,  
г. Омск, пр. Комарова, д. 7  
E-mail: dmitrivpopov@mail.ru

D. V. POPOV,  
Candidate of Philosophy, Associate Professor,  
Head of the Department of Philosophy  
and Political Science, Omsk Academy  
of the Ministry of internal Affairs of Russia  
Russian Federation., 644092, Omsk, Komarova Ave, 7  
E-mail: dmitrivpopov@mail.ru

Д. М. САФРОНОВ,  
заместитель начальника кафедры  
криминалистики,  
кандидат юридических наук, доцент  
Омская академия МВД России  
Российская Федерация, 644092,  
г. Омск, пр. Комарова, д. 7  
E-mail: dimsafironov@bk.ru

D. M. SAFRONOV,  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Deputy Head of the Department  
of Criminology Omsk Academy  
of the Ministry of internal Affairs of Russia  
Russian Federation., 644092, Omsk,  
Komarova Ave, 7  
E-mail: dimsafironov@bk.ru

А. В. СЕРОВ,  
доцент кафедры оперативно-разыскной  
деятельности органов внутренних дел,  
кандидат юридических наук, доцент  
Омская академия МВД России  
Российская Федерация, 644092,  
г. Омск, пр. Комарова, д. 7  
E-mail: Avs1979@inbox.ru

A, V. SEROV,  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Associate Professor of the Department  
of Operational and Investigative Activities  
of Internal Affairs Bodies Omsk Academy  
of the Ministry of internal Affairs of Russia  
Russian Federation., 644092, Omsk, Komarova Ave, 7  
E-mail: Avs1979@inbox.ru

Научная специальность: Scientific Specialty:  
 12.00.12 — криминалистика; 12.00.12 — Criminalistics;  
 судебно-экспертная деятельность; Forensic Expertise;  
 оперативно-розыскная деятельность. Operational Search Activity.

УДК 34.01:57.087

Дата поступления: 27 мая 2020 г.

Дата принятия статьи в печать: 15 июня 2020 г.

## Создание Концепции национальной системы биометрической идентификации личности

### Creating the Concept of a national biometric identification system

#### Аннотация

*Актуальность исследования* определяется двумя существенными моментами, определяющими практику создания концепций как документов государственного значения, утверждаемых Президентом или Правительством Российской Федерации: формирование структуры документа и его содержательного наполнения. Подготовка проекта Концепции национальной системы биометрической идентификации личности осуществлялась в рамках исполнения Комплексного плана реализации Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденного Президентом Российской Федерации 28 сентября 2016 г. № 455.

*Постановка проблемы:* сбор, хранение, обработка и использование биометрических персональных данных создает существенные проблемные ситуации, связанные с необходимостью согласования интересов общества, его безопасности, эффективности деятельности социальных институтов, с одной стороны, и интересами личности, остро нуждающейся в защите своих прав и свобод, – с другой.

*Цель исследования:* создание концептуальных положений, реализация которых станет основой процесса создания и функционирования национальной системы биометрической идентификации личности, а также гарантирует необходимый и достаточный уровень защищенности прав и свобод человека, его законных интересов, обеспечение национальной безопасности и эффективное функционирование социальных институтов посредством применения биометрической идентификации личности.

*Методы исследования:* основой исследования являются общенаучные, частнонаучные методы познания, в том числе анализ, синтез, моделирование, сравнительно-правовой ме-

#### Annotation

*The relevance of the research* is determined by two significant points that determine the practice of creating concepts as documents of state significance approved by the President or Government of the Russian Federation: the formation of the document structure and its content. Preparation of the draft Concept of the national biometric identification system was carried out within the framework of the implementation of the Comprehensive plan for the implementation of the national security Strategy of the Russian Federation, approved by the President of the Russian Federation on September 28, 2016, No. 455.

*The problem statement:* the collection, storage, processing and use of biometric personal data creates significant problematic situations related to the need to coordinate the interests of society, its security, and the effectiveness of social institutions, on the one hand, and the interests of individuals in urgent need of protecting their rights and freedoms, on the other.

*The purpose of the study.* The creation of concepts, implementation of which will be the basis of the process of creation and functioning of the national system of biometric identification, and also ensures a necessary and sufficient level of protection of the rights and freedoms of the individual, his / her legal interests, national security and the effective functioning of social institutions through the application of biometric identification.

*The research methods:* the research is based on General scientific and private scientific methods of cognition, including analysis, synthesis, modeling, comparative legal method, formal legal method, structural and functional method.

*The results and key findings:* the main result of the research work was the creation of a draft Concept for the National biometric identification sys-

тод, формально-юридический метод, структурно-функциональный метод.

*Результаты и ключевые выводы:* основным результатом проведенной научно-исследовательской работы стало создание проекта национальной системы биометрической идентификации личности. В концепции определены сферы действия, цели, условия, принципы создания и функционирования, основные требования, структура, участники, этапы создания, требования к обеспечению информационной безопасности, механизмы и источники финансирования национальной системы биометрической идентификации личности, а также оценка ожидаемого социально-экономического эффекта, возникающего в процессе функционирования данной системы.

В процессе создания концепции осуществлено определение понятий «Национальная система биометрической идентификации личности», «биометрические персональные данные». Принципиальный вывод, полученный в результате исследования, заключается в том, что использование биометрических персональных данных допустимо лишь в том случае, если обеспечена надежная, контролируемая и устойчивая работа систем сбора, хранения, использования и обработки биометрических персональных данных.

**Ключевые слова:** биометрические персональные данные; концепция; биометрическая идентификация личности; права человека; национальная система биометрической идентификации личности.

tem. The concept defines the scope, goals, conditions, principles of creation and operation, basic requirements, structure, participants, stages of creation, requirements for information security, mechanisms and sources of funding for the System, as well as an assessment of the expected socio-economic effect that occurs during the operation of the System.

In the process of creating the Concept, the concepts of «national biometric identification system», «biometric personal data», «authentication», «identification» were defined. The principal conclusion of the study is that the use of biometric personal data is permissible only if reliable, controlled and stable operation of systems for collecting, storing, using and processing biometric personal data is ensured.

**Key words:** biometric personal data, concept, biometric identification of the individual, human rights, national system of biometric identification of the individual.

Технологический прогресс на современном этапе привел к созданию систем идентификации и аутентификации личности на основе биометрических персональных данных. К биометрическим персональным данным относят данные, в которых отражены особенности человека как существа, обладающего телом с уникальными характеристиками, в том числе неповторимым геномом. Уникальность биометрических персональных данных позволяет существенно повысить скорость и точность процедур идентификации и аутентификации личности в различных жизненных ситуациях, что отвечает законным интересам личности, реализующей свои права и свободы в ходе социальных взаимодействий. Эффективность этих процедур на основе биометрических персональных данных требует повышенных мер безопасности.

Конечно, многие технологии биометрической идентификации начали использовать-

ся уже давно, например, дактилоскопическая идентификация используется с XIX в. Однако в последнее время наука выявляет все новые идентифицирующие признаки, разрабатывает новые способы применения старых, появляются новые идентификационные технологии и новые сферы их приложения. Комплексное применение традиционных и современных технологий дает кумулятивный эффект, который обуславливает лавинообразный рост как наших возможностей, так и проблем, связанных с обеспечением прав и свобод граждан.

Средства и технологии биометрической идентификации активно используются не только государственными органами, но и юридическими и даже физическими лицами. В этом смысле появление проекта Концепции национальной системы биометрической идентификации личности (далее – Концепция) выглядит чрезвычайно актуальным и немного запоздалым: «Джин уже выпущен из бутылки». Сегодня

важно упорядочить стихийно сформировавшуюся практику, задать верное направление дальнейшего развития.

В Омской академии МВД России в рамках научно-исследовательской работы осуществлена разработка проекта Концепции. Вопрос о структуре, статусе, содержании Концепции как государственного документа остается открытым в юридической науке [8, с. 493–494; 497]. Серьезное обсуждение вызывает проблема определения роли концепций в формировании государственной политики [6, с. 56–59]. Мы исходили из того, что Концепция является документом, в котором объявляются руководящие идеи и определенный способ понимания решения конкретной задачи государственной политики. В процессе создания Концепции мы ориентировались на подобный опыт, существующий в Российской Федерации, а также учитывали и зарубежные тенденции в развитии систем работы с персональными данными [11].

Проект Концепции предполагает создание системы биометрической идентификации личности, способной осуществлять автоматизированную идентификацию человека при помощи двух типов биометрических параметров: статических, основанных на анатомических признаках, остающихся неизменными на протяжении всей жизни, таких как отпечатки пальцев, геометрия руки и лица, термограмма, рисунок сосудистого русла вен, сетчатка глаза, ДНК, радужная оболочка глаза [4], а также динамических, основанных на поведенческих признаках, характерных для подсознательных, неосознанных движений в процессе воспроизведения каких-либо действий, таких как динамика воспроизведения подписи или рукописного ключевого слова, голос, походка, движение компьютерной мышки, нажатия на клавиатуре, жесты, интуиция и даже манера держать в руках телефон [1, с. 47–74]. И хотя доминирующее распространение получили биометрические технологии, основанные на статистических биометрических параметрах, в последние годы наблюдается активное развитие технологий поведенческой биометрии, представляющей особый интерес как при применении только динамических методов, так и в их комбинации с анатомическими биометрическими методами. Так, по мере развития биометрических технологий, новых видов биометрических учетов проектом предусматривается возможность совершенствования национальной системы биометрической идентификации личности (далее – Система) путем добавления вновь создаваемых биометрических подсистем.

При создании Системы предусматривается ее разделение на два сегмента, предназна-

ченных соответственно для обеспечения безопасности личности, общества, государства и гражданской сферы, а также организация взаимодействия сегментов между собой в целях обработки и предоставления информации. Выделение соответствующих сфер необходимо и для разграничения режима использования биометрических персональных данных: в сфере обеспечения безопасности личности, общества и государства они используются для идентификации граждан, а в гражданской сфере – только для их аутентификации.

Гражданский сегмент планируется реализовывать с использованием уже функционирующей цифровой платформы единой биометрической информационной системы (далее – ЕБС). В дальнейшем опыт, полученный при дистанционной идентификации физического лица для предоставления ему финансовых услуг, возможно распространить на все сферы гражданской деятельности общества, требующие удаленной доверенной биометрической идентификации и верификации, что раскроет широкие возможности по использованию биометрических технологий во многих социально-ориентированных гражданских проектах, где требуется установление (подтверждение) личности граждан [7].

Правоохранительный сегмент будет основан на создаваемой МВД России федеральной информационной системе биометрических учетов (далее – ФИСБУ), НИОКР по которой должны быть закончены в 2021 г. В рамках работ по созданию ФИСБУ планируется провести мероприятия по созданию информационной системы в Единой системе информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России (ИСОД МВД России), предоставляющей возможность установления физических лиц, а также неопознанных трупов по дактилоскопической информации, изображению лица, рисунку татуировок (в том числе фрагменту), геномной информации, образцам голоса, радужной оболочке глаза, фото, видеофрагментам, хранящимся в банках данных ЕБС, МВД России, а также других ведомств.

Построение Системы осуществляется по модульному принципу, обуславливающему взаимонастройку, встройку и взаимодействие всех блоков системы между собой по единым стандартам, а также формирование единого массива данных. Использование Системы должно позволять включать в нее дополнительные сведения, предоставляя возможность их получения, перемещения и обработки без дополнительных настроек. Поэтому блоки и модули системы должны формироваться на основе единых стандартов (протоколов) и иных технических решений. Такое формирование должно обеспечить

поддержание актуальной информации без дублирования, но обеспечивая возможность ее последующей непрерывной модификации.

Вся работа над Концепцией представляла собой поиск баланса между интересами общества, нуждающегося в обеспечении общественной безопасности, облегчении экономической деятельности, и граждан, заинтересованных в более эффективной реализации своих прав, с одной стороны, а с другой – интересами личности, остро нуждающейся в защите своих свобод, в сохранении хотя бы какой-то степени приватности в современном технологичном мире.

Следует учесть, что одновременное осуществление абсолютной безопасности и абсолютной свободы личности невозможно. Исторический опыт подтверждает, что человек может обладать относительной, но реальной свободой в обществе относительной, но реальной безопасности. Наличие современных технологий порождает соблазн исключения каких бы то ни было рисков, но это может привести к существенному ограничению свободы человека. При использовании биометрических персональных данных необходимо достижение баланса между свободой личности и безопасностью общества. Законными интересами личности продиктовано защищенное использование биометрических персональных данных, им отвечает стремление государства к созданию режима повышенной информационной безопасности при работе с биометрическими персональными данными. Одновременно законным интересам личности соответствует стремление государства к эффективной борьбе с преступностью и эффективно реагированию в чрезвычайных ситуациях, включая природные и техногенные катастрофы, эпидемии и пандемии, с использованием технологий, обращающихся к биометрическим персональным данным. Наконец, интересам безопасности общества служит стремление государства к законодательно урегулированному, необходимому и достаточному использованию биометрических персональных данных во всех сферах жизнедеятельности в интересах населения.

Биометрические персональные данные являются информационным двойником человека. Если использовать исторически распространенную метафору удвоения природ человека, в которой заключено «выражение идеи *inapersona, duaenaturae* – «одно лицо, но две природы» [5, с. 135], то можно различить «физическую» и «информационную» природу человека. «Две природы» или «два тела» гражданина находят свое выражение в биометрических персональных данных, которые являются манифестацией информационной природы человека. Как и в иных случаях удвоения человеческой природы, биометрические персональ-

ные данные становятся обладателем собственных характеристик, к числу которых можно отнести потенциальное бессмертие (неограниченное время хранения), возможность перемещения и одновременного нахождения в различных точках пространства, трансформируемость, воспроизводимость и потенциальную неуничтожимость, автономность. Биометрические персональные данные как отчуждаемая от физического тела информация, обладающая собственным существованием, может рассматриваться как «свое иное» (Г. Гегель) человека, выходящее за границы приватности. Биометрические персональные данные в век высоких технологий невозможно скрыть, а значит их использование закономерно и допустимо. Однако возможность установления многоканального наблюдения и контроля, а также различные манипуляции с биометрическими персональными данными как оцифрованного и интегрированного в техносферу информационного тела человека могут иметь для него разнообразные юридические последствия. Угроза тотального контроля над личностью обязывает государство устанавливать пределы, барьеры и ограничения применения биометрических персональных данных для того, чтобы социум не превратился в мир торжествующего паноптизма [9].

Исходя из вышеизложенного, проект Концепции уже в своих целях устанавливает в качестве приоритетов достижение и поддержание необходимого и достаточного уровня защищенности прав и свобод человека, его законных интересов, а также обеспечение национальной безопасности в процессе идентификации лиц при оказании услуг государственными, муниципальными органами, организациями и иными лицами.

С целью соблюсти баланс безопасности и свободы в Концепции закрепляются принципы, в рамках которых существенное внимание уделяется обеспечению прав человека. Важным положением Концепции является установление в Российской Федерации единства системы сбора биометрических персональных данных. Концепция утверждает необходимость урегулирования оборота биометрических персональных данных в рамках единой и единственной Системы. Ввиду этого устанавливается запрет на создание альтернативных систем сбора биометрических персональных данных с целью их хранения, обработки и использования.

Вопрос о единстве системы сбора биометрических персональных данных стал одной из важнейших тем обсуждения в процессе создания Концепции. Сбор, хранение, обработка и использование биометрических персональных данных создают значительные риски в отношении защиты их конфиденциальности.

По нашему мнению, единство и единственность системы сбора, хранения, обработки и использования биометрических персональных данных является существенным условием обеспечения их эффективной защиты.

Эксклюзивность Системы позволяет реализовать ряд важнейших принципов ее создания и функционирования. В частности, обеспечение специального порядка сбора, обработки, хранения и использования биометрических персональных данных лиц, подлежащих защите посредством использования специального программного обеспечения, в том числе совершенствования систем идентификации и аутентификации пользователей в системах доступа.

Кроме того, серьезной проблемой, связанной с функционированием Системы, является исключение произвольности использования биометрических персональных данных. Для устранения этой проблемы в процессе создания системы должны быть учтены два важных принципа. Во-первых, сбор с целью хранения, обработки или использования биометрических персональных данных неуполномоченными лицами объявляется незаконным.

Условием осуществления таких действий является то, что каждый, кто осуществляет эту деятельность, должен быть интегрирован в Систему. Необходимость осуществления деятельности участников Системы в гражданской сфере по сбору, обработке, хранению и использованию биометрических персональных данных, интегрированных в Систему, подлежит лицензированию. Вместе с тем исключение из правил составляют системы контроля доступа в организациях гражданской сферы, ограниченный характер функций которых не обязывает к интеграции в Систему. Вышеуказанные требования относятся к комплексу действий с биометрическими персональными данными, включая сбор, хранение, обработку и использование. Сбор биометрических персональных данных без их дальнейшей обработки не требует интеграции в Систему. Например, использование смартфонов, фото-, видео-, аудиотехники или видеорегистраторов без применения специального программного обеспечения, направленного на работу с биометрическими персональными данными, не подлежит лицензированию и интеграции в Систему.

Во-вторых, никто не вправе требовать предоставления данных, если это не связано с исполнением требований законодательства Российской Федерации и реализацией функций, возложенных на участника Системы. В этом случае речь идет о предотвращении произвольного доступа к биометрическим персональным данным со стороны должностных лиц, который должен быть квалифицирован как превышение

должностных полномочий. Предоставление биометрических персональных данных ставится в прямую зависимость от характера и содержания служебных обязанностей.

Необходимыми сторонами обеспечения прав человека являются установленные в Концепции требования, направленные на обеспечение минимальной (разумной) достаточности сведений, собираемых для биометрической идентификации; установление пределов действия системы биометрической идентификации; запрет на дискриминацию лица по признаку отсутствия данных в Системе; установление добровольности биометрической регистрации (за исключением случаев, прямо предусмотренных законом).

Важным положением Концепции в сфере обеспечения прав человека является добровольное воздержание государства от чрезмерного и нецелесообразного использования Системы в целях, не закрепленных в рамках Концепции. В частности, это выражается в отказе от управления социальным поведением в формах социального рейтинга (кредита). С точки зрения разработчиков Концепции, подобная практика нарушает баланс общественной безопасности и индивидуальной свободы личности, что может привести к непредсказуемым последствиям.

В проекте Концепции к биометрическим персональным данным отнесены генетические характеристики (геномная информация) человека. Значительный прогресс в области генетических исследований (например, применение технологии «генетических ножниц» CRISPR/Cas9) требует взвешенного и осторожного отношения к геномной информации. Защита конфиденциальности генетических данных обусловлена возможностью наступления негативных последствий для личности, если к ним предоставлен доступ для потенциально недобросовестных лиц или произошла их потеря. Несомненно, что «геном человека лежит в основе изначальной общности всех представителей человеческого рода, а также признания их неотъемлемого достоинства и разнообразия», однако «каждый человек имеет право на уважение его достоинства и его прав, вне зависимости от его генетических характеристик»<sup>1</sup>. Из этого следует, что «идентичность человека основана на требовании уважения уникальности и многообразия и не может быть сведена к его генетическим характеристикам» [3, с. 177]. Учитывая то обстоятельство, что генетические данные по-

<sup>1</sup> Всеобщая декларация о геноме человека и правах человека (принята Генеральной конференцией Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры 11 ноября 1997 г.). // Официальный сайт ООН. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/human\\_genome.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/human_genome.shtml) (дата обращения: 15.04.2020).

звоняют прогнозировать генетическую предрасположенность и могут стать причиной дискриминации, в Концепцию заложено требование обеспечения повышенных мер безопасности при сборе, обработке и хранении геномной информации. Исходя из того, что «геномные данные потенциально содержат информацию, о важности которой может быть неизвестно во время сбора биологических образцов» [3, с. 178], и принимая во внимание приоритет общечеловеческого генофонда, необходимость защиты которого продиктована целью сохранения генетического постоянства человечества, проект Концепции включает положение об обеспечении генетического достоинства человека.

С учетом известных рисков, связанных со сведениями, содержащими важную наследственную информацию [10, с. 68–70], коллектив разработчиков Концепции является последовательным противником всеобщей геномной регистрации. Вместе с тем исследования генома человека представляют принципиально новые возможности в повышении качества медицинской помощи. Люди не должны бояться предоставлять свои биологические образцы для проведения ДНК-исследований в медицинских целях из-за риска попасть в орбиту уголовно-правовых отношений.

Это также должно заставить правоохранительные органы на определенном этапе, по мере накопления минимально достаточных для решения профессиональных задач сведений, постепенно отходить от экстенсивного пути их использования, связанного исключительно с увеличением числа состоящих на учете граждан, в том числе за счет расширения категорий лиц, подлежащих обязательной геномной регистрации. Интенсивный путь предполагает повышение эффективности использования уже имеющихся учетных данных. Примером такого эффективного использования может служить установление преступников путем поиска на основе законов наследования среди родственников лиц, генотипы которых были ранее внесены в базу данных [8, с. 11].

Значительное количество требующих серьезного внимания вопросов выявляется при рассмотрении прав доступа и полномочий участников Системы.

Во-первых, возникает вопрос, кто должен координировать деятельность участников Системы и определять направления ее развития. Учитывая, что Концепция национальной системы биометрической идентификации личности утверждается постановлением Правительства Российской Федерации, эта функция должна принадлежать ему, а также федеральным органам исполнительной власти в пределах их компетенции. Однако для более эффек-

тивного взаимодействия всех участников Системы в Концепции предусматривается создание Координационного совета, в который войдут и представители негосударственных организаций, участников Системы.

Во-вторых, необходимо решить проблему обеспечения безопасности сотрудников некоторых правоохранительных, военных ведомств и иных лиц, сведения об анкетных данных которых составляют государственную тайну, или по иной причине в целях обеспечения их безопасности должны быть заменены на другие [2, с. 42–46]. Мы предлагаем выделить такие ведомства, являющиеся участниками Системы, и предоставить им полный доступ к данным, содержащимся в Системе, с правом их редактирования в установленном порядке. Причем различные ведомства не должны обладать информацией о лицах, чья безопасность обеспечивается иным ведомством.

На наш взгляд, к ним относятся федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие реализацию государственной политики в области внутренних дел; федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие реализацию государственной политики в области государственной безопасности; федеральные органы исполнительной власти, проводящие военную политику и осуществляющие государственное управление в сфере обороны России; федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие реализацию государственной политики в области государственной охраны; Служба внешней разведки, Таможенные органы Российской Федерации, Федеральная служба исполнения наказаний.

Обмен данными между элементами Системы и между субъектами Системы должен осуществляться по специальному протоколу, исключая доступ и расшифровку данных неучастниками Системы. Доступ к Системе каждого из участников должен быть строго ограничен предметом запроса, кругом решаемых органом, направившим запрос, задач и должностью инициатора запроса. Недопустимо получение сведений любым субъектом, в том числе участником Системы, выходящих за пределы его компетенции.

В соответствии с Концепцией предполагается поэтапное создание Системы. Так как в качестве гражданского сегмента планируется использовать уже существующую платформу ЕБС, то на первоначальном этапе необходимо проведение комплекса правовых, организационных и технических мероприятий по созданию сегмента, предназначенного для обеспечения безопасности личности, общества и государства, и организацию взаимодействия сегментов между собой. В это же время целесообразно осуще-

ствить разработку нормативных правовых актов, регламентирующих создание и функционирование Системы и в целом приведение в соответствие с Концепцией законодательства Российской Федерации. На следующем этапе проводятся мероприятия по вводу в эксплуатацию и научно-техническому сопровождению вновь созданной Системы.

При разработке проекта Концепции большое внимание уделено обеспечению информационной безопасности и обеспечению защиты биометрических персональных данных. Так, в процессе реализации проекта необходимо выполнить ряд технических, организационных, методических мероприятий, в том числе уже на первоначальном этапе соотнести информацию, обрабатываемую Системой, с одной из категорий критических данных, создать комиссию и провести категорирование объекта критической инфраструктуры в соответствии с требованиями законодательства<sup>2</sup>. Необходимо организовать мероприятия по сертификации Системы на соответствие требованиям по безопасности информации<sup>3</sup>.

Таким образом, создание Концепции заставило авторский коллектив затронуть достаточно широкий круг вопросов, ответы на которые, как мы надеемся, позволят в ближайшее время создать эффективную и безопасную Систему.

Одной из основных целей, которую пытались достичь авторы, является недопущение бесконтрольного накопления, использования, особенно распространения биометрических персональных данных, а также неоправданного расширения субъектов их обработки. В первую очередь здесь имеются в виду отдельные корпорации, профессиональные сообщества и объединения, отдельные субъекты Федерации и даже муниципальные образования с высоким уровнем бюджетной обеспеченности. Все они имеют определенные объективные потребности, которые могут быть удовлетворены с применением технологий биометрической идентификации, например, совершенствование схемы движения общественного транспорта или регулирование посещения гражданами определенных мест. Вместе с тем указанные потребности могут быть с приемлемой степенью эффективности решены и с применением

традиционных, а также современных, но менее чувствительных для прав и свобод граждан средств.

Указанные обстоятельства предопределили необходимость отражения в Концепции пределов действия Системы, а также ее важнейшую характеристику — ее уникальность, т. е. запрет на создание альтернативных подобных систем, необходимость интеграции в Систему всех субъектов, использующих биометрические персональные данные на законных основаниях.

## Приложение Проект

### КОНЦЕПЦИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ БИОМЕТРИЧЕСКОЙ ИДЕНТИФИКАЦИИ ЛИЧНОСТИ

#### I. Общие положения

Концепция Национальной системы биометрической идентификации личности (далее — Концепция) разработана в рамках исполнения Комплексного плана реализации Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденного Президентом Российской Федерации 28 сентября 2016 г. № 455.

При реализации концепции обеспечивается защита прав и свобод человека и гражданина.

Основные понятия Концепции:

1. Биометрические персональные данные — сведения, которые характеризуют физиологические, биологические и поведенческие особенности человека, на основании которых можно установить его личность.

2. Обработка биометрических персональных данных — действия (операции) с биометрическими персональными данными, включая получение (сбор), систематизацию, накопление, хранение, уточнение (обновление, изменение), использование, распространение (в том числе передачу) и уничтожение биометрических персональных данных.

3. Национальная система биометрической идентификации личности (далее — Система) — это совокупность правовых, организационных и технических средств и ресурсов органов государственной власти и органов местного самоуправления, негосударственных организаций, объединенных в целях обработки биометрических персональных данных для обеспечения интересов личности, общества и государства.

4. Аутентификация, согласно ГОСТ ISO/IEC 2382-37-2016, — процесс, доказывающий или показывающий бесспорное происхождение или достоверность. При проведении аутентификации происходит сравнение предоставляемого образца биометрических персональных

<sup>2</sup> О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации: федер. закон от 26 июля 2017 г. № 187-ФЗ // СЗ РФ. 2017. № 31 (ч. I). Ст. 4736

<sup>3</sup> Об утверждении Требований по безопасности информации, устанавливающие уровни доверия к средствам технической защиты информации и средствам обеспечения безопасности информационных технологий: приказ ФСТЭК России от 30 июля 2018 г. № 131 // Официальный сайт Федеральной службы по техническому и экспортному контролю. URL: <https://fstec.ru/normotvorcheskaya/informatsionnye-i-analiticheskie-materialy/1812-informatsionnoe-soobshchenie-fstek-rossii-ot-29-marta-2019-g-n-240-24-1525> (дата обращения: 10.04.2020).

данных с ранее полученным образцом биометрических персональных данных.

5. Идентификация, согласно ГОСТ ISO/IEC 2382-37-2016, — процесс, направленный на поиск и возврат идентификатора биометрического контрольного шаблона по базе данных биометрических регистраций.

ЕБС — единая биометрическая информационная система.

ФИСБУ — Федеральная информационная система биометрических учетов МВД России.

В Концепции определяются сферы действия, цели, условия, принципы создания и функционирования, основные требования, структура, участники, этапы создания, требования к обеспечению информационной безопасности, механизмы и источники финансирования Системы, а также оценка ожидаемого социально-экономического эффекта, возникающего в процессе создания Системы.

Результатом реализации Концепции является создание и обеспечение функционирования Системы.

## II. Сфера действия Системы

1. Сфера обеспечения безопасности личности, общества и государства:

1.1. Правоохранительная деятельность:

- охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности;
- оперативно-розыскная деятельность;
- уголовно-процессуальная деятельность;
- обеспечение реализации миграционной политики и пограничного контроля;
- организация контролируемого посещения критически важных объектов инфраструктуры и жизнеобеспечения;
- обеспечение ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;
- обеспечение исполнения специальных правовых режимов.

1.2. Военная, разведывательная и контрразведывательная деятельность.

2. Гражданская сфера:

- оказание государственных и муниципальных услуг;
- реализация избирательных прав;
- обеспечение реализации гражданских прав и обязанностей;
- оказание финансовых услуг, в том числе банковских, страховых, брокерских.

## III. Цели и условия функционирования Системы

Основными целями Системы являются:

- достижение и поддержание необходимого и достаточного уровня защищенности прав и свобод человека, его законных интересов, обеспечение национальной безопасности;

- обеспечение идентификации лиц при оказании услуг государственными, муниципальными органами, организациями и иными лицами.

Для достижения указанных целей необходимо:

- внесение изменений в отдельные нормативные правовые акты в соответствии с Концепцией;
- определение компетенций, предметов ведения участников Системы, разграничение круга их полномочий;
- разработка комплекса мер по формированию, поддержанию и совершенствованию материально-технической базы Системы;
- подбор и подготовка кадров обеспечивающих функционирование Системы;
- обеспечение научно-технического сопровождения создания и эксплуатации Системы;
- обеспечение установленного порядка ввода, обработки, хранения и использования биометрических персональных данных в Системе;
- обеспечение информационной безопасности при обработке биометрических персональных данных в Системе.

## IV. Принципы создания и функционирования Системы

В данном разделе закрепляются принципы, которые определяют механизм создания и функционирования Системы, характер деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, негосударственных организаций, направления и пределы использования Системы.

1. Обеспечение прав человека:

- обеспечение специального порядка обработки биометрических персональных данных лиц, подлежащих защите;
- обеспечение в Российской Федерации единства системы обработки биометрических персональных данных, а также действие запрета на создание альтернативных систем обработки биометрических персональных данных;
- обработка (за исключением сбора без цели дальнейшего использования) биометрических персональных данных лицами, не отнесенными Концепцией к числу участников, является незаконной;
- запрет на использование Системы в целях, не закрепленных настоящей Концепцией, в том числе для формирования социальных рейтингов;
- обеспечение минимальной (разумной) достаточности сведений, собираемых для биометрической идентификации, а также установление пределов действия системы биометрической идентификации;
- обеспечение добровольности биометрической регистрации, за исключением случаев, прямо предусмотренных законом;

– недопущение дискриминации лица по признаку отсутствия данных в Системе.

2. Условия и правила обработки биометрических персональных данных:

– процесс обмена данными осуществляется в соответствии с полномочиями участников Системы;

– никто не вправе требовать предоставления данных, если это не связано с исполнением требований законодательства Российской Федерации и реализацией функций, возложенных на участника Системы;

– каждый участник, осуществляющий обработку биометрических персональных данных, за исключением осуществляющих контроль доступа в организациях гражданской сферы, должен быть интегрирован в Систему;

– деятельность участников Системы в гражданской сфере по обработке биометрических персональных данных, интегрированных в Систему, подлежит лицензированию;

– распределение полномочий участников Системы в процессе обработки биометрических персональных данных, ограничение предоставления биометрических персональных данных характером и рамками служебных обязанностей;

– обеспечение модульности системы и возможности совершенствования Системы путем добавления новых биометрических параметров;

– обеспечение единства стандартов и технических решений для размещения биометрических персональных данных в ЕБС и ФИСБУ;

– обеспечение полноты, достоверности, актуальности информации и своевременности ее размещения в ЕБС и ФИСБУ;

– обеспечение однократности размещения соответствующих сведений в ЕБС и ФИСБУ для их дальнейшего многократного использования в рамках национальной системы биометрической идентификации личности;

– обеспечение сопоставления вновь вводимых данных имеющимся биометрическим профилям.

3. Особенности обработки геномной информации.

Геномная информация потенциально содержит данные, о важности которых может быть неизвестно во время сбора биологических образцов. Защита конфиденциальности геномной информации обусловлена возможностью прогнозирования генетической предрасположенности человека, недобросовестное использование знаний о которой может причинить вред или стать причиной дискриминации или стигматизации в различных сферах социальной жизни, в связи с чем необходимо:

– обеспечить достоинство человека, уважение его прав независимо от его генетических характеристик;

– обеспечить особый порядок обработки геномной информации;

– обеспечить специальный порядок допуска участников Системы в сфере правоохранительной деятельности к сведениям, собранным в целях оказания медицинской помощи.

## V. Основные требования к Системе

Система должна обеспечивать выполнение следующих требований:

– использование средств защиты информации, прошедших сертификацию в установленном порядке;

– соблюдение установленных законодательством требований по защите биометрических персональных данных;

– обеспечение доступа к Системе путем многофакторной идентификации личности;

– протоколирование (регистрация) действий пользователей в Системе;

– персонификация ответственности за использование биометрических персональных данных;

– разграничение прав доступа пользователей к биометрическим персональным данным, в том числе к архивной информации;

– обеспечение комплексной информационной безопасности с учетом модели угроз безопасности информации и действий нарушителя в информационных системах, осуществляющих обработку биометрических персональных данных;

– приоритет использования отечественного аппаратного и программного обеспечения, средств защиты информации и информационной инфраструктуры.

## VI. Структура Системы

Концепция предусматривает деление Системы на два сегмента, предназначенные соответственно для обеспечения безопасности личности, общества и государства и для обеспечения гражданской сферы, а также организацию взаимодействия сегментов между собой.

Структура Системы предполагает наличие инфраструктуры, сегментов обработки и представления информации, использование возможностей ЕБС, формирование ФИСБУ.

## VII. Участники Системы

Координацию действий всех участников Системы и контроль за ее функционированием осуществляют Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти в пределах своей компетенции, а также Координационный совет участников Системы.

1. Создание и функционирование Системы, а также осуществление мероприятий по органи-

зации доступа иных участников Системы к данным, содержащимся в Системе, обеспечивают:

- в сфере обеспечения безопасности личности, общества и государства – Министерство внутренних дел Российской Федерации;

- в гражданской сфере – Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

Указанные функции могут реализовываться с привлечением назначенных в установленном порядке Уполномоченных операторов Системы.

2. Участниками Системы, имеющими полный доступ к данным, содержащимся в Системе, с правом их редактирования в установленном порядке, обладающими правом использовать указанные данные в целях идентификации лиц, являются федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий реализацию государственной политики в области внутренних дел; федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий реализацию государственной политики в области государственной безопасности; федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции в сфере исполнения уголовных наказаний; федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по обеспечению установленного порядка деятельности судов, исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц, а также правоприменительных функций и функций по контролю и надзору в установленной сфере деятельности; федеральный орган исполнительной власти, проводящий военную политику и осуществляющий государственное управление в сфере обороны России; федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий реализацию государственной политики в области государственной охраны; Служба внешней разведки, Таможенные органы Российской Федерации.

3. Участниками Системы, имеющими ограниченный доступ к данным, содержащимся в Системе, без права их редактирования и исключительно в целях обеспечения возможности аутентификации лиц, являются:

- иные федеральные органы исполнительной власти, не указанные в пункте 2 настоящего раздела;

- государственные внебюджетные фонды (Пенсионный фонд Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, Фонд социального страхования Российской Федерации);

- органы местного самоуправления;

- уполномоченные юридические лица, оказывающие финансовые услуги (банковские, страховые, брокерские);

- отдельные категории юридических и физических лиц, не относящиеся к названным

выше категориям, которым Правительством Российской Федерации предоставлено право осуществлять сбор биометрических персональных данных, за исключением лиц, осуществляющих контроль доступа в организациях гражданской сферы, и имеющих право на сбор в пределах своей компетенции биометрических персональных данных в отношении определенных групп лиц.

Полномочия указанных участников Системы определяются Правительством Российской Федерации.

Пополнение Системы биометрическими персональными данными осуществляют все участники создания, функционирования и использования Системы.

### VIII. Этапы создания Системы

Национальную систему биометрической идентификации личности планируется реализовать в 2 этапа (2019–2024 гг.). На 1 этапе (2020–2022 гг.) планируется выполнение следующих мероприятий:

- разработка нормативно-правовой базы и введение в эксплуатацию ФИСБУ;

- проведение опытно-конструкторской работы по созданию ФИСБУ;

- сертификация ФИСБУ.

На 2 этапе (2022–2024 гг.) планируется выполнение следующих мероприятий:

- обеспечение обработки биометрических персональных данных посредством ФИСБУ;

- предоставление доступа к ФИСБУ органам государственной власти;

- проведение анализа и мониторинга эффективности правоохранительной сферы национальной системы биометрической идентификации личности в целях дальнейшей его оптимизации и развития.

### IX. Обеспечение информационной безопасности Системы

При создании Системы должно быть обеспечено выполнение требований по информационной безопасности следующими средствами:

- сертификация и аттестация Системы на соответствие требованиям по безопасности информации;

- обеспечение выполнения требований по защите информации в Системе в соответствии с действующим законодательством РФ на всех этапах ее эксплуатации;

- обеспечение регламентации процессов обработки биометрических персональных данных;

- определение ответственности за нарушения в области обеспечения безопасности обрабатываемых данных;

- принятие комплекса технических, организационных мер по обеспечению защиты инфор-

мации участниками Системы. Построение инфраструктуры, обеспечивающей доступность, целостность, достоверность, непротиворечивость, конфиденциальность и защиту от неправомерного доступа к содержащейся в Системе информации;

– особый порядок обработки биометрических персональных данных защищаемых категорий лиц;

– создание системы защиты информации, обрабатываемой в Системе, на основании моделей угроз безопасности. Актуализация моделей угроз безопасности при технологических изменениях Системы. Анализ и применение вновь разрабатываемых моделей угроз безопасности на любом этапе разработки и эксплуатации Системы;

– комплексное решение задач обеспечения информационной безопасности, применение прогнозов развития информационных технологий, тенденций развития методов и средств защиты информации.

#### **Х. Механизмы и источники финансирования Системы**

Основным источником финансирования создания Системы являются средства федерального бюджета, выделяемые в рамках реализации федерального проекта.

#### **Список литературы:**

1. Болл Р. М., Коннен Дж. Х., Панканти Ш., Ратха Н. К., Сеньор Э. У. Руководство по биометрии. М., 2007.
2. Важенин В. В., Баженов С. В. Проблемы правового регулирования деятельности подразделений по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите // Вестник Воронежского института МВД России. 2012. № 1.
3. Генетические исследования: законодательство и уголовная политика. Коллективная монография / под ред. И. Я. Козаченко, Д. Н. Сергеева. Екатеринбург, 2019.
4. Гришенкова Н. П., Лавров Д. Н. Обзор методов идентификации человека по радужной оболочке глаза // Математические структуры и моделирование. 2014. № 1.
5. Канторович Э. Х. Два тела короля. Исследование по средневековой политической теологии. М., 2015.
6. Кононов Л. А. Роль официальных документов: концепций, доктрин, стратегий в политическом управлении Российской Федерации // Право и современные государства. 2017. № 2.
7. Мушинский М. А. Стратегии, концепции, доктрины в правовой системе Российской Федерации: проблемы статуса, юридиче-

#### **XI. Ожидаемый социально-экономический эффект**

Создание и функционирование национальной системы биометрической идентификации личности будет способствовать:

– повышению уровня информационно-аналитического обеспечения деятельности органов государственной власти;

– повышению эффективности исполнения государственных и муниципальных функций и решения государственных задач;

– повышению достоверности аккумулируемых данных в информационных системах;

– повышению безопасности граждан за счет расширения возможностей оперативной идентификации личности;

– повышению качества, доступности и безопасности государственных и муниципальных услуг;

– повышению эффективности и безопасности при предоставлении финансовых, медицинских и иных услуг;

– экономии ресурсов и сокращению сроков при оказании государственных и муниципальных услуг в цифровом виде;

– повышению удобства получения государственных и муниципальных услуг.

#### **References:**

1. Boll R. M., Konnen Dzh. H., Pankanti SH., Ratha N. K., Sen 'or E. U. Rukovodstvo po biometrii. M., 2007.
2. Vazhenin V. V., Bazhenov S. V. Problemy pravovogo regulirovaniya deyatel'nosti podrazdelenij po obespecheniyu bezopasnosti lic, podlezhashchih gosudarstvennoj zashchite // Vestnik Voronezhskogo instituta MVD Rossii. 2012. № 1.
3. Geneticheskie issledovaniya: zakonodatel'stvo i ugolovnaya politika. Kollektivnaya monografiya / pod red. I. Ya. Kozachenko, D. N. Sergeeva. Ekaterinburg, 2019.
4. Grishenkova N. P., Lavrov D. N. Obzor metodov identifikacii cheloveka po raduzhnoj obolochke glaza // Matematicheskie struktury i modelirovanie. 2014. № 1.
5. Kantorovich E. H. Dva tela korolya. Issledovanie po srednevekovoj politicheskoy teologii. M., 2015.
6. Kononov L. A. Rol' oficial'nyh dokumentov: koncepcij, doktrin, strategij v politicheskom upravlenii Rossijskoj Federacii // Pravo i sovremennye gosudarstva. 2017. № 2.
7. Mushinskij M. A. Strategii, koncepcii, doktriny v pravovoj sisteme Rossijskoj Federacii: problemy statusa, yuridicheskoy tekhniki i sootnosheniya drug s drugom // YUridicheskaya tekhnika. 2015. № 9.

- ской техники и соотношения друг с другом // Юридическая техника. 2015. № 9.
8. *Перепечина И. О.* Применение систем ДНК-регистрации для установления родственных связей разыскиваемых лиц // Вестник криминалистики. 2010. Вып. 2.
  9. *Попов Д. В.* История паноптизма: от орაკулов к палантирам // Манускрипт. 2019. Т. 12. Вып. 6.
  10. *Романовский Г. Б., Романовская О. В.* Права человека, генетика и современная биокриминалогия // Государство и право. 2018. № 3.
  11. *Чурилов А. Ю.* Принципы общего регламента Европейского союза о защите персональных данных (GDPR): проблемы и перспективы имплементации // Вестник Омской юридической академии. 2019. № 1.
  8. *Perepechina I. O.* Primenenie sistem DNK-registracii dlya ustanovleniya rodstvennikov razyskivaemyh lic // Vestnik kriminalistiki. 2010. Vyp. 2.
  9. *Popov D. V.* Istoriya panoptizma: ot orakulov k palantiram // Manuscript. 2019. T. 12. Vyp. 6.
  10. *Romanovskij G. B., Romanovskaya O. V.* Prava cheloveka, genetika i sovremennaya biokriminalologiya // Gosudarstvo i pravo. 2018. № 3.
  11. *Churilov A. Yu.* Principy obshchego reglamenta Evropejskogo soyuza o zashchite personal'nyh dannyh (GDPR): problemy i perspektivy implementacii // Vestnik Omskoj yuridicheskoy akademii. 2019. № 1.

**Для цитирования:**

*Баженов С. А., Дивольд В. Е., Морозов А. А., Попов Д. В., Сафронов Д. М., Серов А. В.* Создание Концепции национальной системы биометрической идентификации личности // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 2 (54). С. 41–53.

**For citation:**

*Bazhenov S. A., Divol'd V. E., Morozov A. A., Popov D. V., Safronov D. M., Serov A. V.* Creating the Concept of a national biometric identification system // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. No 2 (54). P. 41–53.

М. П. КИРЕЕВ,  
 профессор кафедры управления органами  
 внутренних дел в особых условиях центра  
 командно-штабных учений,  
 доктор юридических наук, профессор,  
 заслуженный юрист Российской Федерации  
 Академия управления МВД России  
 Российская Федерация, 125171, Москва,  
 ул. Зои и Александра Космодемьянских, 8

E-mail: uvd-osob@mail.ru

Научная специальность:  
 12.00.11 – судебная деятельность,  
 прокурорская деятельность, правозащитная  
 и правоохранительная деятельность.

УДК 351/354

Дата поступления: 30 января 2020 г.

Дата принятия статьи в печать: 15 июня 2020 г.

M. P. KIREEV,  
 Doctor of Law, Professor,  
 Merited Lawyer of Russian Federation,  
 Professor of the Department of Internal Affairs  
 Management in Special Conditions of the Center  
 for Command and Staff Exercises  
 Management Academy of the Ministry  
 of the Interior of Russia  
 Russian Federation, 125171, Moscow,  
 Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8  
 E-mail: uvd-osob@mail.ru

Scientific Specialty:  
 12.00.11 – Judicial Activity;  
 Prosecutor's activity;  
 Human Rights and Law Enforcement Activities.

## Целеполагание в управленческой деятельности органов внутренних дел: теория и практика

### Goal setting in the management of internal Affairs bodies: theory and practice of physical culture

#### Аннотация

*Актуальность:* в статье рассматриваются функции целеполагания как исходного момента при разработке программ борьбы с преступностью в связи с отсутствием научных разработок целеполагания в работе органов внутренних дел и недостаточным уровнем взаимодействия и координации правоохранительных органов в борьбе с преступностью.

*Постановка проблемы:* как показывает практика, увеличение эффективности управленческой деятельности органов внутренних дел невозможно или крайне затруднительно без надлежащей ее организации и качественного правового регулирования общественных отношений в области стратегии борьбы с преступностью. Необходимость в таком обеспечении продиктована недостаточным организационным уровнем подготавливаемых планов и иных управленческих актов, направленных на достижение стратегических целей в правоохранительной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации.

*Цель исследования:* повышение качества управленческой деятельности руководителей органов внутренних дел как одного из вариантов решения рассматриваемой проблемы.

#### Annotation

The article shows the functions of goal-setting as a starting point in the development of programs to combat crime, the lack of scientific development of goal-setting in the work of internal affairs bodies, the insufficient level of interaction and coordination of law enforcement agencies in the fight against crime.

*The problem statement:* as practice shows, improving the efficiency of management of the internal affairs bodies is impossible or extremely difficult without proper organization and quality legal regulation of public relations in the field of crime control strategies. The need for such provision is dictated by the insufficient organizational level of the prepared plans and other administrative acts aimed at achieving strategic goals in the law enforcement activity of the internal affairs bodies of the Russian Federation

*The purpose of the study:* to consider the possibility of increasing the managerial activity of the heads of internal affairs bodies as one of the solutions to the problem under consideration.

*The research methods:* general scientific, including formal-logical (analysis, synthesis, generalization, abstraction, hypothesis), private sci-

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

**Результаты и ключевые выводы:** в рамках данной статьи осуществлялось познание целеполагания как функции управленческой деятельности территориальных органов МВД России, направленное на создание необходимых условий для успешного решения задач борьбы с преступностью.

К числу мер по повышению эффективности деятельности органов внутренних дел следует отнести: дальнейшее совершенствование функционирования органов внутренних дел Российской Федерации; повышение квалификации и переподготовка сотрудников органов внутренних дел РФ; изучение стратегических документов и материалов, регламентирующих цели, задачи и предназначение органов внутренних дел в правозащитной и правоохранительной деятельности государства.

Необходимо минимизировать возможные ошибки при разработке планов и программ, направленных на обеспечение общественного порядка и безопасности личности и общества.

**Ключевые слова:** целеполагание; цель; задачи; органы внутренних дел; управленческая деятельность; программно-целевые методы управления.

entific (observation, questionnaire, interviewing, document content analysis).

**The results and key findings:** In the framework of this article, cognition was carried out in the interests of optimizing the management activities of the territorial bodies of the Ministry of Internal Affairs of Russia to create the necessary conditions for successfully solving the tasks of combating crime.

Among the measures of effectiveness of law enforcement should include: advanced training of senior management personnel of the internal affairs bodies of the Russian Federation; the study of strategic documents and materials regulating the goals, objectives and mission of the internal affairs bodies in the human rights and law enforcement activities of the state.

It is necessary to minimize possible errors in the development of plans and programs aimed at ensuring public order and security of the individual and society.

**Key words:** goal-setting, goal, tasks, internal affairs bodies, managerial activity, program-target methods of management.

Одним из приоритетных направлений деятельности органов внутренних дел Российской Федерации в современном российском обществе выступает целеполагание как специфический вид управленческой деятельности.

Несмотря на то, что термин «целеполагание» в научной литературе не нашел широкого применения среди ученых-теоретиков современной процесс модернизации правовой системы в теоретико-практическом аспекте непосредственно связан целеполаганием, одновременно являясь, по нашему мнению, необходимым в контексте управления деятельностью органов внутренних дел.

Научное определение феномена «целеполагание» выступает предметом исследования ученых философов, социологов, психологов, педагогов, юристов. Различие в подходах, обусловленных особенностями отдельных областей научного познания, на наш взгляд, несколько затеоретизировано и демонстрирует недостаточность акцентуации внимания со стороны те-

ории государства и права. Исследования имеющих в современной научной литературе поливариантных сторон категории «целеполагание» носит междисциплинарный характер. Алгоритм исследования ряда проблем обусловил обращение к трудам ученых-философов, социологов, политологов, экономистов. Междисциплинарные труды ученых действительно оказали влияние на решение научно-исследовательских задач. Существенную теоретическую основу статьи составили труды ученых-юристов.

Вместе с тем концептуальные аспекты дефиниции «целеполагание» позволяют отметить наличие во всех теоретических построениях ученых философской основы, базового понятия «цель».

Конструктивно термин «целеполагание» включает два слова – «цель» и «полагание».

Категория «цель» – это одна из центральных и наиболее древних категорий научного знания. Философская категория «цель» возникла в древнегреческих сочинениях. Предметно оперировали данным термином Сократ, Платон,

Аристотель. Ими в понимание «цели» вкладывалась не только связь с внешним миром, но и справедливость как цель государственной политики, а в образовательной деятельности — добродетель [7, 37–38].

Понятие цели и анализ целеполагания учеными-философами рассматриваются в качестве основного объекта, влияющего на сознательную деятельность человека и его общественно-историческую практику. Цель как идеальное, мысленное предвосхищение результатов деятельности связана с системой мотиваций человека, диалектика которой проявляется в противоречивом процессе коррекции культурными универсалиями [18–19, 36].

В философском понимании цель представляет собой запланированный окончательный результат деятельности человека или коллектива людей. Кроме того, цель предопределяется конкретной последовательностью, системой действий с учетом мотивов [48, с. 646; 49, с. 763; 37–38].

А. И. Пригожин, Г. М. Андреева, А. М. Жемчугов, З. Фрейд и другие [3; 16, с. 25–32; 17, с. 6–13; 42; 50–51] рассматривают целеполагание в аспекте социального управления. Без цели нет деятельности. А целевое воздействие вкупе с целеполаганием и целеосуществлением являются слагаемыми социального управления. Вместе с тем они существуют в строгом единстве с самоорганизацией и организационным порядком, которые невозможно сформировать без целевого воздействия. Нами поддерживается позиция вышеперечисленных ученых, которые обращаются к мнению В. Г. Белинского, высказанному двести лет назад, но актуальному до сегодняшнего дня: «Без цели нет деятельности, без интересов нет цели, а без деятельности нет жизни» [27].

Являясь важным компонентом профессиональной компетенции в преподавательской деятельности, целеполагание в контексте современных подходов исследовано в педагогике, психологии, менеджменте [8; 10; 15; 20; 24–26; 29, с. 31; 32; 46].

Исследование категории «цели» следует рассматривать в неразрывной связи с деятельностью человека. При наличии субъективных и объективных условий происходит формирование цели.

Философское учение о цели, по нашему мнению, согласуется с ее изучением в рамках правовой материи.

Нами поддерживается позиция Д. А. Керимова, строящаяся на том, что «цель, как философская категория, лежит в основе познания существа права, процесса его создания и реализации, развития и совершенствования». Н. И. Матузов, рассматривая цель в праве, отмечает: «Теоретическое и практическое значе-

ние цели в праве (вообще) состоит в том, что она связана с выявлением самого социального назначения и служебной роли права в жизни общества, эффективности его функционирования, с разработкой и изучением наиболее оптимальных путей, форм, методов правового воздействия на... общественные отношения» [22, с. 31; 30, с. 31].

Цель охватывает своим существом все содержание права. Стимулируя и организуя практическую деятельность соответствующих субъектов, цель претворяется в жизнь, т. е. цель в праве направлена на изучение, развитие, совершенствование права. Следует отметить, что в научной литературе широко применяются такие понятия, как «цель в праве», «цель права» и «правовая цель». По мнению А. И. Экимова, цель в праве выступает общей целью регулирования общественных отношений. Она конкретизируется посредством менее общих целей: в нормах, институтах, отраслях права. А поскольку цели норм, институтов и отраслей сводить к цели в праве нельзя, А. И. Экимов ввел понятие «правовая цель». Под этим понятием другой автор определяет всякую цель, «которая осуществляется посредством отдельных норм, институтов, отраслей права, а также права в целом» [52, с. 3; 53, с. 56]. А цель права — это предвосхищенный законодателем желаемый результат воздействия права на общественные отношения.

Главной целью в праве выступает обеспечение исполнения требований права. Средствами реализации цели являются правовые установления, юридические гарантии законности. Средствами реализации цели в праве являются также юридико-технические нормы — специальные правила подготовки проектов нормативных правовых актов.

В юридической энциклопедии 1902 г. А. Меркель отмечал, что правовые цели должны отвечать двум критериям: целесообразности и справедливости [33, с. 7], поскольку «целесообразность отвечает цели, намерению». Применительно к человеческим действиям, целесообразность — это соответствие между действиями и заранее поставленной целью, которая вырастает из потребностей общества и в этой деятельности реализуется.

Категория цели сопряжена с категорией целесообразности, которая в юридической литературе рассматривается М. Н. Марченко посредством «учета конкретных условий применения того или иного нормативно-правового акта, принятия во внимание специфики сложившейся ситуации в момент вынесения решения, выбора наиболее оптимального варианта реализации правовых требований в тех или иных конкретных обстоятельствах». Однако профессор

В. С. Афанасьев под целесообразностью понимает «необходимость выбора, строго в рамках закона, наиболее оптимальных, отвечающих целям и задачам общества вариантов осуществления правотворческой и правореализующей деятельности (поведения)» [35, с. 318; 47, с. 213]. Целью правоприменительной деятельности всегда является справедливость, которая тем не менее находится в зависимости от субъектов практической деятельности, призванных вершить справедливость.

Таким образом, соотношение справедливости как цели, а целесообразности как средства ее достижения не противоречит друг другу.

Цель права, выступая как совокупность осознанных практических вопросов, которые необходимо решить субъекту права, конкретизируется в задачах. Задача — это часть цели, отражающая необходимость для субъекта осуществить определенную деятельность для достижения будущего результата. Категории «цель» и «задача» используются зачастую как синонимы, поскольку цель — это то, к чему стремятся, что следует осуществить, в то время как задача определяется как то, что требует решения.

Дефиниции термина «цель» рассматриваются в отраслевых специальных словарях: социологическом, психологическом, историческом, экономическом, философском [5–6; 21; 34, с. 859; 44].

Придерживаясь дефиниции С. И. Ожегова, цель — предмет стремления, то, что желательно осуществить. Проанализировав понятие «цель» как универсальную категорию на основе позиций ученых-гуманитариев применительно к управленческой деятельности в системе МВД России, мы считаем, что цель:

- характеризуется сознательным волевым процессом, предвосхищающим любую разумную деятельность;

- ориентирована на инвариантный осознанный деятельностный подход, выступая сущностным, интегрирующим фактором МВД России;

- обусловлена выполнением одной из основных функций государства — защитой прав и свобод человека и гражданина, обеспечением общественной безопасности;

- сопряжена с целесообразностью и справедливостью.

Нами предлагается следующее понятие цели.

*Цель органов внутренних дел РФ — это осознанная на общественных интересах и ценностях, осознанная позитивная модель результата профессиональной деятельности сотрудников, ориентированных государством на миропорядок.*

Таким образом, «цель» — это категория субъективного. Категории «задача», «результат», «последствие» отражают объективацию категории «цель» в процессе целеполагания. Для те-

ории права проблема цели особенно значима. Это связано с влиянием цели на эффективность осуществления правотворческой и правореализационной деятельности.

Термин «целеполагание» включает и слово «полагание». Рассматривая его в контексте словаря русского языка — это познавательные усилия человека, сориентированные в определенном направлении. Мы опираемся, прежде всего, на комплексный процесс формирования цели — целеполагание.

Учеными А.А. Азархиным, Б.Я. Гавриловым, Л.О. Максимовой, А.П. Поповым, В.А. Толстиком, Д.В. Пожарским, Е.П. Рысиной и другими исследованы специфические проблемные аспекты целеполагания. Такие как: значение цели с точки зрения правовых норм, целеполагание в современном отечественном уголовном судопроизводстве законодательстве [1; 2; 9; 11; 23, с. 162–166; 39, с. 52; 40; 43; 45]. Однако комплексных исследований, системных по своему характеру и концептуальных по содержанию, феномена целеполагания в сфере механизма управления деятельностью института органов внутренних дел Российской Федерации нет.

Синтез философских, общесоциологических, юридических знаний в области аксиологии целеполагания требует исследований не только общетеоретических представлений, но и использования ценностного подхода правоприменителей в управлении процессом осуществления целей.

Позиции ученых к пониманию сущности целеполагания рассматриваются в различных аспектах: как вид целеустремленного активного взаимодействия субъекта с объектом, во время которого субъект удовлетворяет какие-либо свои потребности, достигая цели; как способность руководителя, личности к постановке целей и получению планируемого результата, как функция [11; 12; 13, с. 44]. Данный термин применительно к постановке целей и их реализации в сфере пресечения преступности характеризует его направленность. Таким образом, содержание цели включает совокупность функций, т. е. отдельных, относительно самостоятельных, но взаимосвязанных видов соответствующей деятельности. Выполнение функций создает основную предпосылку рационального построения механизма управленческих действий каждым органом внутренних дел, его сотрудниками в предупреждении, борьбе с преступностью.

Ученые В.Г. Афанасьев, Г.К. Дубовец, А.Ф. Майдыков в организации работы по пресечению преступности разделяют *функции-задачи* и *функции-операции*. Функции-задачи предусматривают координацию сил и средств МВД Рос-

сии, розыск криминалитета, профилактику правонарушений. Функции-операции предполагают сбор, анализ информации, планирование работы, контроль исполнения [4; 14, с. 129; 31].

Таким образом, теоретические и практические методы управления МВД России в обеспечении правопорядка, защита прав и свобод – это основная задача всех применяемых сил и средств.

По мнению А. П. Попова, целеполагание – это процесс осмысления, формирования и обоснования субъектами целостной системы целей, задач и функций, средств их реализации в правотворчестве и правоприменении [41].

А. В. Азархин, исследуя целеполагание в правотворческой деятельности, отмечает, что осмысление субъектами правотворческой деятельности при принятии нормативного акта предполагает создание совокупности целей, задач и функций. Кроме того, им же предусматриваются и способы достижения целей в правотворчестве [2, с. 84–89].

Полагаем, что данная дефиниция целеполагания правотворческого процесса носит ограниченную форму, не отражая процесса совершенствования законодательства.

Л. О. Максимова рассматривает целеполагание в сфере органов внутренних дел Российской Федерации как функцию субъекта управления, включающую обоснование, формулирование целей, их корректировку, прогнозирование [28].

П. 4 ст. 3 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федера-

ции» регламентирует целеполагание как определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации<sup>1</sup>.

Автор, концептуализируя термин «целеполагание», применяя системно-структурный, междисциплинарный подход, сформулировал авторскую позицию понимания термина «целеполагание» в контексте управления деятельностью органов внутренних дел.

*Целеполагание управленческих структур, обеспечивающих правоохранительную деятельность, – это целенаправленный процесс осмысления общей цели всей совокупности органов внутренних дел Российской Федерации, на основе которой каждый сотрудник выполняет функциональные обязанности, задачи в согласии с миссией полиции (обеспечение безопасности населения России, служба правде и справедливости, искоренение преступности и защита народа).*

Главный аспект целеполагания – *определение цели через механизм реализации*, поскольку цель без определения средства не является подлинной целью, а лишь выступает первоначальным мыслительным проектом. Цель приобретает законченную форму и становится действенным фактором человеческой деятельности только в процессе ее реализации.

<sup>1</sup> О стратегическом планировании в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ. Доступ из-справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.02.2020).

### Список литературы:

1. Азархин А. В. Целеполагание в современном законодательстве: к вопросу об эффективности правовой политики в России // Юридическая техника. 2012. № 6.
2. Азархин А. В. Цель и целеполагание в правотворчестве как критерий эффективности гражданского законодательства // Вестник Волжского университета имени В. Н. Татищева. 2016. № 2. Т. 1.
3. Андреева Г. М. Социальная психология. М., 1999.
4. Афанасьев В. Г. Общество: системность, познание и управление. М., 1981.
5. Большой толковый социологический словарь / пер. Н. Н. Марчук. 1999.
6. Большой психологический словарь / [Н. Н. Авдеева и др.]; под ред. Б. Г. Мещерякова, В. П. Зинченко. М., 2009.
7. Боеций. Утешение философией и другие трактаты / пер. с лат. Г. Г. Майоров,

### References:

1. Azarhin A. V. Celepolaganie v sovremennom zakonotvorchestve: k voprosu ob effektivnosti pravovoj politiki v Rossii // Yuridicheskaya tekhnika. 2012. № 6.
2. Azarhin A. V. Cel' i celepolaganie v pravotvorchestve kak kriterij effektivnosti grazhdanskogo zakonodatel'stva // Vestnik Volzhskogo universiteta imeni V. N. Tatishcheva. 2016. № 2. T. 1.
3. Andreeva G. M. Social'naya psihologiya. M., 1999.
4. Afanas'ev V. G. Obshchestvo: sistemnost', poznanie i upravlenie. M., 1981.
5. Bol'shoj tolkovyj sociologicheskij slovar' / per. N. N. Marchuk. 1999.
6. Bol'shoj psihologicheskij slovar' / [N. N. Avdeeva i dr.]; pod red. B. G. Meshcheryakova, V. P. Zinchenko. M., 2009.
7. Boecij. Uteshenie filosofiej i drugie traktaty / per. s lat. G. G. Majorov, T. Yu. Bogodaj,

- Т. Ю. Богодай, В. И. Уколова, М. Н. Цейтлин; РАН: Ин-т филос. М., 1996.
8. *Веснин В. Р.* Стратегическое управление: учеб. пособ. по специальности «Менеджмент организации»: [сущность стратегического управления, стратегический менеджмент, стратегическое управление городом] / В. Р. Веснин, В. В. Кафидов. СПб., 2009.
  9. *Гаврилов Б. Я.* Современная уголовная политика России: цифры и факты. М., 2008.
  10. *Гладких В. Г.* Теоретические основы целевого управления учреждением образования: дис. ... д-ра пед. наук. Оренбург, 2001.
  11. Деятельность. URL: <http://psychology.akademik.ru> (дата обращения: 28.01.2020).
  12. Википедия — свободная энциклопедия. URL: <http://ru.wikipedia.org> (дата обращения: 28.01.2020).
  13. *Дмитриева И. А.* Развитие способности к целеполаганию у студентов и аспирантов: дис. ... канд. психол. наук. Казань, 2011.
  14. *Дубовец Г. К.* Розыск и задержание вооруженных и иных особо опасных преступников: теория и практика: монография. М., 2002.
  15. *Егорова Ю. А.* Роль целеполагания в системе управления // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2010. № 9.
  16. *Жемчугов А. М.* Цель предприятия и стратегия ее достижения // Менеджмент в России и за рубежом. 2011. № 3.
  17. *Жемчугов А. М.* Цель и целеполагание в теории социальной организации // Проблемы экономики и менеджмента. 2012. № 4 (8).
  18. *Загороднюк В. П.* Целеполагание в практике, культуре, познании. Киев, 1991.
  19. *Исаев А. К.* вопросу об опережающем отражении как предпосылке целеполагающей деятельности // Межвузовская научно-теоретическая конференция аспирантов. Ростов-на-Дону, 1972.
  20. *Ильевич Т. П.* Технология проектирования учебных задач в контексте личностно-ориентированного целеполагания: дис. ... канд. пед. наук. Ростов-на-Дону, 2001.
  21. Исторический словарь галлицизмов русского языка [Текст] / Н. И. Епишкин. М., 2010.
  22. *Керимов Д. А.* Категория цели в советском праве // Известия вузов. Правоведение. 1964. № 3.
  23. *Конеv А. Н.* Идеологические основы целеполагания в современном отечественном уголовном процессе // Вестник Нижегородской Академии МВД России. 2016. № 2 (34).
  24. *Коростылева Н. Я.* Педагогическое целеполагание в современной школе, как объект V. I. Ukolova, M. N. Cejtlin; RAN: In-t filos. M., 1996.
  8. *Vesnin V. R.* Strategicheskoe upravlenie: ucheb. posob. po special'nosti «Menedzhment organizacii»: [sushchnost' strategicheskogo upravleniya, strategicheskij menedzhment, strategicheskoe upravlenie gorodom] / V. R. Vesnin, V. V. Kafidov. SPb., 2009.
  9. *Gavrilov B. Ya.* Sovremennaya ugolovnaya politika Rossii: cifry i fakty. M., 2008.
  10. *Gladkih V. G.* Teoreticheskie osnovy celevogo upravleniya uchrezhdeniem obrazovaniya: dis. ... d-ra ped. nauk. Orenburg, 2001.
  11. Deyatel'nost'. URL: <http://psychology.akademik.ru> (data obrashcheniya: 28.01.2020).
  12. Vikipediya — svobodnaya enciklopediya. URL: <http://ru.wikipedia.org> (data obrashcheniya: 28.01.2020).
  13. *Dmitrieva I. A.* Razvitie sposobnosti k celepologaniyu u studentov i aspirantov: dis. ... kand. psihol. nauk. Kazan', 2011.
  14. *Dubovec G. K.* Rozysk i zaderzhanie vooruzhenykh i inykh osobo opasnykh prestupnikov: teoriya i praktika: monografiya. M., 2002.
  15. *Egorova Yu. A.* Rol' celepologaniya v sisteme upravleniya // Mezhdunarodnyj zhurnal prikladnykh i fundamental'nykh issledovaniy. 2010. № 9.
  16. *Zhemchugov A. M.* Cel' predpriyatiya i strategiya ee dostizheniya // Menedzhment v Rossii i za rubezhom. 2011. № 3.
  17. *Zhemchugov A. M.* Cel' i celepologanie v teorii social'noj organizacii // Problemy ekonomiki i menedzhmenta. 2012. № 4 (8).
  18. *Zagorodnyuk V. P.* Celepologanie v praktike, kul'ture, poznanii. Kiev, 1991.
  19. *Isaev A. K.* voprosu ob operezhayushchem otrazhenii kak predposylke celepologayushchej deyatel'nosti // Mezhvuzovskaya nauchno-teoreticheskaya konferenciya aspirantov. Rostov-na-Donu, 1972.
  20. *P'evich T. P.* Tekhnologiya proektirovaniya uchebnykh zadach v kontekste lichnostno-orientirovannogo celepologaniya: dis. ... kand. ped. nauk. Rostov-na-Donu, 2001.
  21. Istoricheskij slovar' gallicizmov russkogo yazyka [Tekst] / Nikolaj Ivanovich Epishkin. M., 2010.
  22. *Kerimov D. A.* Kategoriya celi v sovetskom prave // Izvestiya vuzov. Pravovedenie. 1964. № 3.
  23. *Konev A. N.* The ideological foundations of goal-setting in the modern domestic criminal proceedings // Journal of Nizhny Novgorod academy of the Ministry of internal affairs of Russia. 2016. № 2 (34).
  24. *Korostyleva N. Ya.* Pedagogicheskoe celepologanie v sovremennoj shkole, kak ob'ekt upravleniya: dis. ... kand. ped. nauk. SPb., 2002.
  25. *Kuz'mina N. V.* Professionalizm lichnosti prepodavatelya i mastera proizvodstvennogo obucheniya. M., 1990.

- управления: дис. ... канд. пед. наук. СПб., 2002.
25. Кузьмина Н. В. Профессионализм личности преподавателя и мастера производственного обучения. М., 1990.
  26. Лебедев О. Е. Теоретические основы педагогического целепологания в системе образования: дис. ... д-ра пед. наук. СПб., 1992.
  27. Лонеvская Л. Цитаты, афоризмы, высказывания о культуре (к Году культуры в России) // Просто библиоблог: [сайт]. URL: <http://novichokprosto-biblioblog.blogspot.ru/2013/11/blog-post.html> (дата обращения: 15.02.2020).
  28. Максимова Л. О. Целепологание в управлении органами внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.
  29. Маркова А. К. Психология профессионализма. М., 1996.
  30. Матузов Н. И. Личность. Права. Демократия: теоретические проблемы субъективного права. Саратов, 1972.
  31. Майдыков А. Ф. Совершенствование управления городскими и районными органами внутренних дел (теоретические и организационно-правовые основы): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1985.
  32. Менеджмент: учебник для бакалавров: 2-е изд., испр. и доп. / под ред. А. Н. Петрова. М., 2012.
  33. Меркель А. Юридическая энциклопедия. СПб., 1902.
  34. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка. М., 1970.
  35. Общая теория государства и права / под ред. М. Н. Марченко. М., 1998.
  36. Перегудов Ф. И., Сагатовский В. Н., Ямпольский В. З. Принципы декомпозиции целей и методика построения дерева целей в системах организованного управления // Кибернетика и вуз. Томск, 1975. Вып. 8.
  37. Платон. Государство: сочинения в 4 т. / пер. с греч. А. Н. Егунув. СПб., 2007. Т. 3. Ч. 1.
  38. Платон. Законы. Диалоги Платона. URL: <http://psylib.kiev.ua> (дата обращения: 15.02.2020).
  39. Пожарский Д. В. Вопросы целепологания и целеосуществления в российском государстве на современном этапе // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2008. № 5.
  40. Попов А. П. Целепологание в современном отечественном уголовном судопроизводстве: монография. М., 2014.
  41. Попов А. П. Целепологание в современном отечественном уголовном судопроизвод-
  26. Lebedev O. E. Teoreticheskie osnovy pedagogicheskogo celepolaganiya v sisteme obrazovaniya: dis. ... d-ra ped. nauk. SPb., 1992.
  27. Lonevskaya L. Citaty, aforizmy, vyskazyvaniya o kul'ture (k Godu kul'tury v Rossii) // Prosto biblioblog: [sajt]. URL: <http://novichokprosto-biblioblog.blogspot.ru/2013/11/blog-post.html> (data obrashcheniya: 15.02.2020).
  28. Maksimova L. O. Celepolaganie v upravlenii organami vnutrennih del: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2003.
  29. Markova A. K. Psihologiya professionalizma. M., 1996.
  30. Matuzov N. I. Lichnost'. Prava. Demokratiya: teoreticheskie problemy sub'ektivnogo prava. Saratov, 1972.
  31. Majdykov A. F. Sovershenstvovanie upravleniya gorodskimi i rajonnymi organami vnutrennih del (teoreticheskie i organizacionno-pravovye osnovy): dis. ... d-ra yurid. nauk. M., 1985.
  32. Menedzhment: uchebnik dlya bakalavrov: 2-e izd., ispr. i dop. / pod red. A. N. Petrova. M., 2012.
  33. Merkel' A. Yuridicheskaya enciklopediya. SPb., 1902.
  34. Ozhegov S. I. Slovar' russkogo yazyka. M., 1970.
  35. Obshchaya teoriya gosudarstva i prava / pod red. M. N. Marchenko. M., 1998.
  36. Peregudov F. I., Sagatovskij V. N., Yampol'skij V. Z. Principy dekompozicii celej i metodika postroeniya dereva celej v sistemah organizovannogo upravleniya // Kibernetika i vuz. Tomsk, 1975. Vyp. 8.
  37. Platon. Gosudarstvo: sochineniya v 4 t. / per. s grech. A. N. Egunov. SPb., 2007. T. 3. Ch. 1.
  38. Platon. Zakony. Dialogi Platona. URL: <http://psylib.kiev.ua> (data obrashcheniya: 15.02.2020).
  39. Pozharskij D. V. Voprosy celepolaganiya i celeosushchestvleniya v rossijskom gosudarstve na sovremennom etape // «CHernye dyru» v rossijskom zakonodatel'stve. 2008. № 5.
  40. Popov A. P. Celepolaganie v sovremennom otechestvennom ugolovnom sudoproizvodstve: monografiya. M., 2014.
  41. Popov A. P. Celepolaganie v sovremennom otechestvennom ugolovnom sudoproizvodstve: avtoref. na soiskanie uchenoj stepeni d-ra yurid. nauk. N. Novgorod, 2006.
  42. Prigozhin A. I. Metody razvitiya organizacij. M., 2003.
  43. Rysina E. P. Znachenie celi s tochki zreniya pravovyh norm // Sovremennoe pravo. 2011. № 1.
  44. Slovar' sovremennyh ekonomicheskikh terminov / sost. A. I. Bazyleva [i dr.]. Minsk, 2012.
  45. Slovar' russkogo yazyka: v 4 t. / pod red. A. P. Evgen'evoj. 4-e izd., ster. M., 1999.

- стве: автореф. на соискание ученой степени д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2006.
42. Пригожин А. И. Методы развития организаций. М., 2003.
  43. Рысина Е. П. Значение цели с точки зрения правовых норм // Современное право. 2011. № 1.
  44. Словарь современных экономических терминов / сост. А. И. Базылева [и др.]. Минск, 2012.
  45. Словарь русского языка: в 4 т. / под ред. А. П. Евгеньевой. 4-е изд., стер. М., 1999.
  46. Суходольский Г. В. Основы психологической теории деятельности. Изд-во «ЛКИ». 2008.
  47. Теория права и государства / под ред. В. С. Афанасьева. М., 1997.
  48. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. 7-е изд., перераб. и доп. М., 2001.
  49. Философский энциклопедический словарь / под ред. Л. Ф. Ильичева, П. Н. Федосеева и др. М., 1983.
  50. Фрейд З. По ту сторону принципа удовольствия. М., 1992.
  51. Фрейд З. Будущее одной иллюзии // Сумерки богов: сборник. М., 2011.
  52. Экимов А. И. Категория цели в советском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1970.
  53. Экимов А. И. Категория цели в науке права // Философские проблемы государства и права. Л., 1970.
  46. *Suhodol'skij G. V.* Osnovy psihologicheskoy teorii deyatel'nosti. Izd-vo «LKI». 2008.
  47. Teoriya prava i gosudarstva / pod red. V. S. Afanas'eva. M., 1997.
  48. Filosofskij slovar' / pod red. I. T. Frolova. 7-e izd., pererab. i dop. M., 2001.
  49. Filosofskij enciklopedicheskij slovar' / pod red. L. F. Il'icheva, P. N. Fedoseeva i dr. M., 1983.
  50. *Frejd Z.* Po tu storonu principa udovol'stviya. M., 1992.
  51. *Frejd Z.* Budushchee odnoj illyuzii // Sumerki bogov: sbornik. M., 2011.
  52. *Ekimov A. I.* Kategoriya celi v sovetском prave: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. L., 1970.
  53. *Ekimov A. I.* Kategoriya celi v nauke prava // Filosofskie problemy gosudarstva i prava. L., 1970.

**Для цитирования:**

*Киреев М. П.* Целеполагание в управленческой деятельности органов внутренних дел: теория и практика // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 2 (54). С. 54–61.

**For citation:**

*Kireev M. P.* // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. No 2 (54). P. 54–61.

Н. В. ПАВЛИЧЕНКО,  
заместитель начальника  
Академии управления МВД России,  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист Российской Федерации  
Российская Федерация, 125171, г. Москва,  
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8  
E-mail: pavlichenko.pro@mail.ru  
ORCID 0000–0001–7889–4743

N. V. PAVLICHENKO,  
Doctor of Law, Professor,  
Merited Lawyer of Russian Federation,  
Deputy Head of 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

А. И. ТАМБОВЦЕВ,  
кандидат юридических наук, доцент,  
пенсионер МВД России  
E-mail: bestcopat@mail.ru

A. I. TAMBOVTSEV,  
Candidate of Law, Associate Professor  
Pensioner of the Ministry of the Interior of Russia  
E-mail: bestcopat@mail.ru

Научная специальность:  
12.00.12 – криминалистика;  
судебно-экспертная деятельность;  
оперативно-розыскная деятельность.

Scientific specialty:  
12.00.12 – Criminalistics;  
Forensic Expert Activity;  
Operational Search Activity.

УДК 343.102:004.67

Дата поступления: 21 апреля 2020 г.

Дата принятия статьи в печать: 15 июня 2020 г.

## Будущее профессии оперуполномоченный – Big Data и аналитика

### The future of the operative profession – Biglist Data and Analytics

#### Аннотация:

*Актуальность:* цифровизация современного общества, изменения и трансформация социальных, экономических, правовых и иных процессов, протекающих в условиях накопления и хранения больших объемов данных, вносят принципиальные изменения в работу правоохранительных органов в целом и оперативных подразделений, как ее неотъемлемой части. Сотрудник оперативного подразделения в условиях накопления больших данных (Big Data) становится не только и не столько получателем оперативной информации, а в большей степени ее аналитиком (аналитик Big Data). Подобная трансформация требует пересмотра функционального построения оперативных подразделений, переработки должностных обязанностей, а главное – принципиально нового подхода к обучению и повышению квалификации сотрудников оперативных подразделений.

*Целью* настоящей работы является выявление соответствия отдельных функциональных обязанностей сотрудников оперативных подразделений органов внутренних дел объективным ус-

#### Annotation:

*Relevance:* digitalization of modern society, changes and transformation of social, economic, legal and other processes occurring in the conditions of accumulation and storage of large amounts of data, make fundamental changes in the work of law enforcement agencies as whole and operational units, as an integral part of it. An employee of an operational division in the conditions of accumulation of big data becomes not only and not so much a recipient of operational information, but to a greater extent its analyst (Big Data analyst). Such a transformation requires a review of the functional structure of operational units, the reworking of job responsibilities, and, most importantly, a fundamentally new approach to training and improving the skills of employees of operational units.

*The purpose* of this work is to identify the compliance of certain functional responsibilities of employees of operational divisions of internal Affairs bodies with objective conditions and circumstances of their performance.

ловиям и обстоятельствам их исполнения.

*Методы исследования:* сравнительный, хронологический и содержательный анализ указанной деятельности.

**Ключевые слова:** оперативно-розыскная деятельность; Министерство внутренних дел; анализ; данные; большие данные; аналитик; Big Data; обучение.

*The research methods:* comparative, chronological and content analysis of the specified activity.

**Key words:** operational search activity; Ministry of internal Affairs; analysis; data; big data; analyst; Big Data; training.

Современный мир претерпевает колоссальные изменения и трансформации. Происходящие в обществе стремительные социальные, экономические, правовые и прогрессивные технические преобразования неминуемо обуславливают необходимость срочных качественных и количественных изменений в работе современных юристов, правоохранителей, следователей, детективов. Гипертрофированно и несравнимо с недавним прошлым изменились условия, в которых осуществляют свою деятельность нынешние сыщики (оперуполномоченные оперативных подразделений субъектов оперативно-розыскной деятельности). Многократно возросли возможности получения информации, особенно ее объемы и вариации. В связи с этим, если классический сбор информации (посредством определенных в законе оперативно-розыскных мероприятий) осуществляется традиционными и инновационными действенными, научно обоснованными и проверенными практикой методами и способами, то анализ ставших доступными массивов электронной информации представляется уже не просто сложной, а порой практически невыполнимой задачей по нескольким причинам.

*Во-первых*, интересным с точки зрения раскрытия заявленной темы представляется содержательное соотношение видов деятельности современного оперуполномоченного. С некоторой долей условности, благодаря в основном художественной литературе и кинематографу, до недавнего времени считалось, что оперативный сотрудник должен обладать в основном физической силой и навыками прикладных единоборств, чтобы догонять и обезвреживать преступников. На самом же деле (и авторы с этим согласны) 80 % в профессиональной деятельности юристов составляет общение, остальные 20 % занимает оформление документации [6, с. 297].

Аналогичные результаты были получены и другими исследователями — «успех в деятельности сотрудника зависит на 80–85 % от его коммуникативной компетентности и только на 15–20 % определяется уровнем профессиональной подготовки по специальности» [4, с. 278–281].

Именно коммуникация до недавнего времени служила (и отчасти продолжает оставаться) основным и нередко незаменимым способом получения информации, с которой далее уже можно было работать.

Однако следует признать, что формат и ритм современной жизни — многоквартирные дома, фактически изолирующие соседей друг от друга, постоянная деловая и досуговая занятость, длительность пребывания в транспорте, персональная вынужденная замкнутость отдельного человека, особенности (предельная лаконичность, смайлики, сокращения и т. п.) сетевых переписок обусловили резкое и весьма значительное сокращение живого общения и способов оперативного получения информации (фактически — оперативно-розыскных мероприятий) в процессе коммуникации (разнообразные виды опросов, наблюдение, отождествление личности, оперативная установка).

Оперативно-розыскные мероприятия и их комплексы, основанные на коммуникации, уже утратили свою былую значимость и незаменимость. Об этом говорят большинство: около 90 % проинтервьюированных нами сотрудников оперативных подразделений разного профиля. В то же время многократно возросло количество (и качество) оперативно-розыскных мероприятий «технического характера» — наведение справок, прослушивание телефонных переговоров, снятие информации с технических каналов связи, получение компьютерной информации, которые позволяют быстро получать уникальные многоаспектные данные с разнообразных технических устройств, используемых повсеместно практически во всех сферах человеческой жизнедеятельности.

При этом объем информации, получаемой сотрудником оперативных подразделений, геометрически возрастает, так как информация получается без фильтрации, сплошным потоком. Если это прослушивание телефонных переговоров, то это информация обо всех переговорах фигуранта (фигурантов) за значительный промежуток времени. Если это информация о перемещении денежных средств по счетам, то это сведения по всем транзакциям за опре-

деленный период времени. Если это получение компьютерной информации, то в распоряжении оперативного сотрудника появляется объемная информация из этого источника. Иными словами, современный сотрудник оперативного подразделения становится специалистом, который получает и затем изучает огромные массивы информации со сложной неоднородной или неопределенной структурой (результаты запросов; информация, полученная от конфиденциальных и открытых источников; сведения, полученные в результате использования технических средств (прослушивание телефонных переговоров, снятие информации с технических каналов связи, получение компьютерной информации и т. п.)).

Таким образом, акцент в деятельности современного оперативного сотрудника уже не делается только исключительно на коммуникативных способах получения информации. Особое внимание должно уделяться (и уделяется) способности устанавливать все потенциально возможные технические источники информации об интересующем объекте, процедурам ее получения и использования в оперативных и процессуальных целях. Сотрудник оперативного подразделения постепенно из поставщика (генератора) оперативно-розыскной информации переходит в категорию потребителя (аналитика) информации, накапливаемой с помощью технических устройств, которые без его участия фиксируют те или иные действия (бездействия), факты и обстоятельства. Ряд преступлений уже сейчас раскрываются исключительно за счет обработки сведений, полученных из специальных подразделений органов внутренних дел, а также по запросам из различных компетентных органов (например, налоговые преступления). И эта тенденция, с учетом развития науки и техники, будет прогрессировать.

**Во-вторых**, несмотря на то, что количество и качество (мощность, способность генерировать, фиксировать, обрабатывать и хранить информацию) технических устройств, сопровождающих и даже полностью обеспечивающих практически все без исключения сферы жизни современного человека, государства и общества, несравнимо больше аналогичных показателей 10-летней давности и продолжает увеличиваться в геометрической прогрессии, можно констатировать, что объемы накапливаемой в обществе информации уже объективно превышают возможности самых лучших технических средств (компьютеров, серверов, вычислительных комплексов и др.) и самых гениальных человеческих когнитивных и мыслительных способностей и требуют специальных подходов.

Не является исключением и правоохранительная сфера. С одной стороны, колоссальные

объемы информации, накапливаемые в процессе служебной деятельности, с другой — «явное несоответствие темпов аналитической обработки данных темпам и объемам их поступления» [8].

**В-третьих**, в продолжение предыдущего тезиса можно утверждать, что ввиду стремительного развития всех сфер человеческой жизни и деятельности, внедрения новейших технических средств в процесс оборота информации общество пришло к необходимости ее сбора и, что особенно важно, — аналитической обработки в масштабах и объемах не сравнимо больших, чем в недавнем прошлом. Начало XXI в. ознаменовалось появлением такого социально-информационного феномена, как «большие данные», заключающегося во взрывном росте объемов и многообразия обрабатываемых данных и существующей необходимостью обработки таких массивов<sup>1</sup>. Специфические свойства таких массивов информации, как объекта человеческого воздействия, объективно потребовали разработки соответствующего специфического инструментария — ментальных и программных (инструментальных) методик их обработки. Следует отметить, что правоохранительная деятельность вообще и оперативно-розыскная в частности, как неотъемлемые институты существования современного общества и государства, не являются исключением из этого процесса и также подвержены тем же тенденциям и метаморфозам, которые свойственны рассматриваемому явлению<sup>2</sup>.

То есть наличие больших данных уже актуально для правоприменительной деятельности и оперативно-розыскной деятельности, эффективная работа с ними (а также подготовка соответствующих компетентных специалистов) является серьезной проблемой, способной полностью нивелировать потенциальную ценность сведений и даже привести к коллапсу аналитической системы правоохранительных органов.

В качестве определяющих характеристик для больших данных традиционно выделяют «три V»: объем (от англ. *Volume*, в смысле величины физического объема), скорость (*velocity*,

<sup>1</sup> Big Data относится к числу немногих названий, имеющих вполне достоверную дату своего рождения — 3 сентября 2008 г., когда вышел специальный номер старейшего британского научного журнала Nature, посвященный поиску ответа на вопрос «Как могут повлиять на будущее науки технологии, открывающие возможности работы с большими объемами данных?»... осознавая масштаб грядущих изменений, редактор номера Nature Клиффорд Линч предложил для новой парадигмы специальное название Большие Данные, выбранное им по аналогии с такими метафорами, как Большая Нефть, Большая Руда и т. п., отражающими не столько количество чего-то, сколько переход количества в качество.

<sup>2</sup> На данное обстоятельство обращали внимание участники международных научно-практических конференций «Большие данные на службе полиции» (2018 г.) и «Искусственный интеллект (Большие данные) на службе полиции» (2019 г.). Конференции проходили в Академии управления МВД России.

в смыслах как скорости прироста, так и необходимости высокоскоростной обработки и получения результатов), многообразии (*variety*, в смысле возможности одновременной обработки различных типов структурированных и полуструктурированных данных). В дальнейшем появились интерпретации с «четырьмя V» (добавлялась *veracity* – достоверность), «пятью V» (в этом варианте прибавляли *viability* – жизнеспособность, *value* – ценность) и даже «семью V» (кроме того, добавляли также *variability* – переменчивость и *visualization*). Во всех случаях в этих признаках подчеркивается, что определяющей характеристикой для больших данных является не только их физический объем, но другие категории, существенные для представления о сложности задачи обработки и анализа данных [9].

Если сопоставить характеристики информации, используемой в настоящее время в правоприменительной деятельности вообще и особенно в оперативно-розыскной деятельности, с вышеизложенными характеристиками, можно уверенно констатировать практически полное их соответствие.

Так, *объем данных*, представляющих интерес для анализа оперативной обстановки в целом или раскрытия конкретных преступлений, может измеряться уже не гигабайтами, а тера, пета, экса и даже зеттабайтами информации, которые занимают, к примеру, сотни тысяч позиций в обычном последовательном перечне – телефонные переговоры или СМС-переписка за некий период времени, банковские операции или движение финансовых средств, регистрация автотранспортных средств и фиксация транспортных потоков, паспортные данные фигурантов и иные регистрируемые сведения о них, различные виды активности в социальных сетях и многое другое. Любая информация из этих категорий даже за относительно короткий промежуток времени может достигать объемов, не объективно поддающихся ментальной обработке без использования специального технического или программного инструментария.

*Скорость* прироста оперативной и иной, важной для решения задач органов внутренних дел, информации также не вызывает, по нашему мнению, сомнений в виду «заинформированности» всех сторон современной жизни социума вообще и каждого индивидуума, скорости ее образования и оборота в природе (обществе, пространстве, информационных системах) в единицу времени.

*Вариативность* (разнообразие) информации обусловлена наличием и повсеместным использованием различных технических средств, позволяющих одновременно и независимо фиксировать различные характеристики практически

всех видов человеческой активности, – телефоны, видеорекамеры систем обеспечения личной, транспортной и иной безопасности, «трэкинговые» системы, компьютерные сети и базы данных самого разнообразного назначения, а также устаревающие, но все еще используемые классические (традиционные) виды учетов информации – журналы, картотеки, коллекции. Кроме того, формат и структура такой информации может быть не единообразна – текст, рисунки, фото, видео, аудио и др.

*Достоверность* можно рассматривать не только в качестве процессуального требования к информации как к потенциальному доказательству, но и как объективность ее возникновения – беспристрастная фиксация техническими средствами определенных событий.

*Ценность и жизнеспособность* (или, по нашему мнению, способность длительное время сохранять свою ценность, актуальность) – две взаимосвязанные характеристики, описывающие качество информации, ее сиюминутную значимость для достижения цели и способность оставаться такой длительное время. Бесспорно, данные качества имеют самое непосредственное отношение к оперативно-розыскной деятельности, в которой ценность информации нередко характеризуется грифом ограничения доступа к ней, а жизнеспособность – продолжительностью действия такого ограничения и длительностью обязательного хранения.

*Переменчивость* описывает объективную способность одних и тех же данных (слов, терминов, значений) различаться в зависимости от контекста, что в определенных ситуациях может повлечь различные, порой несопоставимые аналитические выводы и обусловить принятие ситуативно или стратегически неверных решений. Кроме самой сложности обработки таких данных и управления ими, для правоприменения более важным представляется сама опасность синтезирования неверного решения, которое, к примеру, определяет круг подозреваемых, перспективные направления расследования и др.

*Визуализация* (отчетливость) – представление данных в формах, удобных для восприятия конечным пользователем. Современные системы учета и обработки информации в правоохранительных органах используют интерфейсы, максимально адаптированные под задачи правоохранительной системы, облегчающие работу с информацией (особенно с ее большими объемами), а также формы представления (подачи) информации, результатов ее анализов, удобные как для восприятия, так и для дальнейшей работы с ними – графики, диаграммы, таблицы и др.

*В-четвертых*, разнообразие и объемы информации, которая может быть получена

с технических средств, таковы, что для ее хранения, особенно для обработки, требуются не только мощные компьютеры и специально разработанные аналитические программы, но также и специалисты, способные к непростой (подчас нестандартной) мыслительной деятельности, логическим операциям с неопределенным количеством посылок и наделенные знаниями таких нетипичных для оперативного сотрудника наук, как теория вероятности, комбинаторика, методы анализа больших данных.

Изначально человек наделен природой пятью органами чувств — зрение, слух, осязание, обоняние, вкус, которые позволяют ему получать первичную чувственную информацию. По мере развития технического прогресса наши относительно примитивные органы чувств получали свое инструментальное (техническое) развитие, улучшение: от взгляда невооруженным глазом в XV в. пятикратной лупы и слуховой трубки в начале XIX в. до современных электронных микроскопов, остронаправленных микрофонов, стетоскопов, газоанализаторов, тестеров и многочисленных устройств цифровой фиксации и передачи данной информации в настоящее время. Кроме того, иными каналами получения и передачи информации являются знаковые системы — алфавит, ноты, дорожные знаки, языки программирования (кодирования), а также непосредственная (или осуществляемая с помощью многочисленных технических средств) коммуникация. Фактически можно констатировать, что, несмотря на многообразие технических устройств, число каналов получения информации любым человеком все-таки объективно ограничено и одинаково для всех. А вот способность отдельного человека интерпретировать полученную информацию является уже сугубо индивидуальной характеристикой, зависящей от целого ряда факторов субъективного характера — пола, возраста, образования, интеллекта, самочувствия.

Существует неподтвержденная теория, что Альберт Эйнштейн утверждал, что лишь два процента населения земли способны оперировать в уме закономерностями, связанными сразу с пятью признаками [7, р. 10–11]. И в качестве примера и доказательства приводилась так называемая загадка Эйнштейна про дома. Авторство данной идеи и загадки полемично и не столь важно, но очевидно и бесспорно одно — человек ограничен в своих способностях оперировать сразу несколькими категориями. И чем категорий больше, тем более сложной будет задача их одновременного осмысления, анализа, сопоставления, выявления закономерностей, корреляций и прочих логических (аналитических) действий с ними. А значит и ко-

личество лиц, способных на это, будет кратно снижаться.

Таким образом, следует признать, что возрастание объема полезных в основной своей массе сведений, подлежащих осмыслению и гипотетически позволяющих сделать массу искомым логических выводов, автоматически усложняет и удлиняет этот процесс, ставя под сомнение саму возможность анализа человеком (даже группой лиц) такого объема сведений. К тому же нельзя не учитывать персональное отношение и готовность сотрудников (соискателей работы) к данному (достаточно скрупулезному, рутинному, однообразному) виду деятельности. Как справедливо отмечено руководством МВД России, число сотрудников органов внутренних дел, желающих и умеющих заниматься аналитикой, не соответствует потребностям эффективного управления [8]. Именно поэтому переходим к следующей важной составляющей — обучению.

**В-пятых**, деятельность современного правоохранителя (полицейского) является многоаспектной, требующей разносторонних познаний и навыков, основы которых закладываются при обучении в специализированных учебных заведениях соответствующих ведомств — ФСБ, МВД, РосГвардии, УФСИН и др. В настоящее время совершенно справедливо «образовательный и культурный уровень полицейских рассматривается как основной фактор, обеспечивающий прогрессивное развитие полиции, а полицейское образование — как мощный резерв повышения эффективности полицейской деятельности» [3, с. 22]. Однако независимо от наших желаний *Tempora mutantur et nos mutamur in illis*<sup>3</sup>, и требования к специалисту правоохраны постоянно и стремительно растут. То, что еще недавно считалось идеалом обучения и эталоном специалиста, сегодня уже оценивается как всего лишь банальная посредственность, а через короткое время, возможно, будет вообще считаться недопустимым компетентностным минимумом.

Объем знаний человечества увеличивает последние 10–20 лет в геометрической прогрессии. Считается, что он удваивается каждые 5–7 лет. Это относится не только к знаниям вообще, но и к нужным современному профессионалу. По этой причине в мировой и отечественной педагогике все активнее обсуждается вопрос о том, как совместить ограниченные сроки подготовки профессионала, лимитированный и не поддающийся расширению учет учебного времени образовательного учреждения с угрожающе быстрым расширением знаний, проблем, задач, ситуаций, которые должен

<sup>3</sup> Времена меняются, и мы меняемся вместе с ними [2, с. 436].

знать и уметь профессионально решать выпускник [5, с. 262–263].

Все вышеизложенное актуализирует вопрос подготовки кадров по данному направлению. В настоящее время лишь отдельные гражданские вузы готовят полноценных универсальных специалистов (аналитик Big Data), обладающих знаниями в математике, статистике, информатике, компьютерных науках, бизнесе и экономике, способных изучать большие массивы данных, которые содержат разрозненную информацию. Вместе с тем подготовка аналитиков Big Data для бизнес структур и IT-компаний имеет свое практическое преломление сквозь призму бизнес-процессов и извлекаемой прибыли. Для органов внутренних дел, а тем более для оперативных подразделений аналитики Больших данных должны уметь извлекать нужную информацию из всевозможных источников, включая информационные потоки закрытого характера, в том числе в режиме реального времени, и анализировать ее для дальнейшего принятия решений по предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию преступлений (ст. 2 закона Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»). Основное умение ведомственных специалистов (аналитиков Big Data) должно заключаться в возможности увидеть логические связи в системе собранной информации и на основании этого разрабатывать те или иные решения, модели поведения субъектов оперативно-розыскной деятельности.

Признавая указанную деятельность не просто специфичной, но и достаточно сложной, следует логичным признать специфичной и не менее сложной разработку обучающих программ и подготовку специалистов для ее (деятельности) реализации. Однако «чем сложнее деятельность, тем острее стоят проблемы ее подготовки и тем актуальнее вопросы теории подготовки действий» [1, с. 11]. С учетом изложенного образовательные стандарты и программы вузов МВД Рос-

сии должны быть скорректированы на разработку критериев, компетенций и программ подготовки (с перечнем дисциплин, тематики, часов) специалистов данного направления.

Подводя итог вышеизложенному, можно сделать следующие выводы:

1. Необходимо признать факт того, что Большие данные (Big Data) в повседневной работе правоохранителей уже стали объективной реальностью и требуют скорейшего обеспечения программно-техническим инструментарием и кадрами, способными к его результативному применению.

2. Объективные возможности человека (сотрудника оперативных подразделений органов внутренних дел) анализировать доступные сегодня объемы неструктурированной информации и субъективные предрасположения к указанной деятельности не отвечают современным запросам правоприменительной практики и категорично требуют специальной предварительной подготовки (обучения).

3. Профессия оперативного уполномоченного под влиянием объективных процессов, протекающих в современном обществе, проходит процесс перерождения (трансформации) от оперативного уполномоченного – коммуникатора к оперативному уполномоченному – аналитику Big Data. Оперативный сотрудник будущего – это аналитик Big Data, отвечающий за анализ Больших данных, выявление взаимосвязей и построение моделей поведения лиц, причастных к совершению преступлений, а также лиц, оказывающих или способных оказывать содействие правоохранительным органам.

4. Имеющиеся стандарты и программы подготовки специалистов для системы МВД России требуют оптимизации в виде разработки и внесения в перечень соответствующих специальностей, а также набора знаний, умений, навыков (компетенций), соответствующих им учебных дисциплин, тематических планов.

#### Список литературы:

1. *Котарбинский Т.* Трактат о хорошей работе. М., 1975.
2. Латинско-русский словарь юридических терминов и выражений для специалистов и переводчиков английского языка / авт.-сост. М. Гамзатов. СПб., 2002.
3. *Пряхина М. В., Душкин А. С.* Профессиографическое описание основных видов деятельности в системе МВД России: учеб.-метод. пособ. М., 2013.
4. *Родин В. Ф., Цветков В. Л.* Коммуникативное общение в профессиональной деятельности сотрудников органов внутренних дел

#### References:

1. *Kotarbin'skij T.* Traktat o horoshej rabote. M., 1975.
2. *Latinsko-russkij slovar' yuridicheskikh terminov i vyrazhenij dlya specialistov i perevodchikov anglijskogo yazyka / avt.-sost. M. Gamzatov.* SPb., 2002.
3. *Pryahina M. V., Dushkin A. S.* Professiograficheskoe opisanie osnovnyh vidov deyatel'nosti v sisteme MVD Rossii: ucheb.-metod. posob. M., 2013.
4. *Rodin V. F., Cvetkov V. L.* Kommunikativnoe obshchenie v professional'noj deyatel'nosti sotrudnikov organov vnutrennih del Rossijskoj

- Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 5.
5. *Столяренко А. М.* Психология и педагогика: учеб. пособ. для вузов. М., 2001.
  6. Юридическая психология: учебник для студентов вузов, курсантов и слушателей образовательных учреждений МВД России юридического профиля / И. Б. Лебедев и др.; под ред. В. Я. Кикотя. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2012.
  7. *Jeremy Stangroom.* Einstein's Riddle: Riddles, Paradoxes, and Conundrums to Stretch Your Mind. Bloomsbury USA, 2009.
  8. URL: <http://ormvd.ru/pubs/102/some-questions-of-the-organization-of-analytical-work-in-the-administrative-activities-of-inte/> (дата обращения: 19.12.2019).
  9. URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%91%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D1%88%D0%B8%D0%B5\\_%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B5#cite\\_ref-\\_23c052c7ffd78bb0\\_4-0](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%91%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D1%88%D0%B8%D0%B5_%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B5#cite_ref-_23c052c7ffd78bb0_4-0) (дата обращения: 18.12.2019).

**Для цитирования:**

*Павличенко Н. В., Тамбовцев А. И.* Будущее профессии оперуполномоченный – Big Data и аналитика // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 2 (54). С. 62–68.

**For citation:**

*Pavlichenko N. V., Tambovtsev A. I.* The future of the operative profession – Biglist Data and Analytics // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. No 2 (54). P. 62–68.

---

# УГОЛОВНОЕ ПРАВО и уголовный процесс

---

А. В. БОГДАНОВ,  
старший преподаватель 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: alexey-b1980@mail.ru,

Научная специальность:  
12.00.08 — уголовное право и криминология;  
уголовно-исполнительное право.

A. V. BOGDANOV  
Senior Lecturer of the Department  
of Internal Affairs Organization of the Center  
for Command and Staff Exercises  
Management Academy of the Ministry  
of the Interior of Russia  
Russian Federation, 125171, Moscow,  
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8  
E-mail: alexey-b1980@mail.ru

Scientific specialty:  
12.00.08 — Criminal Law and Criminology;  
Criminal Executive Law.

УДК: 343.01

Дата поступления: 8 апреля 2020 г.

Дата принятия статьи в печать: 15 июня 2020 г.

## **К вопросу о возможности применения института соучастия при квалификации преступлений с признаками повторно совершенного административного правонарушения**

## **On the question of the possibility of using the Institute of complicity in the qualification of crimes with signs of repeated administrative offense**

### **Аннотация**

*Актуальность* изучения вопроса о возможности применения института соучастия при квалификации преступлений с административной преюдицией обусловлена наличием в уголовном законе норм, устанавливающих ответственность за повторное совершения деяний с признаками административных правонарушений, их активным использованием субъектами правоприменения, что определяет практическую значимость рассматриваемого вопроса для квалификации деяний с признаками повторных административных правонарушений, совершенных группой лиц.

*Постановка проблемы:* как показывает практика, групповые формы противоправного поведения достаточно распространены, что требует научной разработки вопросов законодательного установления ответственности за их соверше-

### **Annotation**

*The relevance* of studying of possibility of application of the Institute of complicity in the classification of crimes with administrative preclusion is due to the presence in the criminal law norms that establish responsibility for repeated Commission of acts with signs of administrative offenses, their active use by the subjects of enforcement that determines the practical significance of the issue for the qualification of acts with signs of repeated administrative offences committed by group of persons.

*The problem statement:* as practice shows, group forms of illegal behavior are quite common, which requires scientific development of issues of legislative establishment of responsibility for their Commission, as well as improvement of the existing practice of legal qualification of acts

ние, а также совершенствования сложившейся практики юридической квалификации деяний, совершенных в группе. В уголовном праве существует институт соучастия в преступлении, представляющий собой совокупность норм, определяющих понятие, виды и формы соучастия, а также раскрывающих сущность эксцесса исполнителя. Вместе с тем действующий уголовный закон содержит нормы с административной преюдицией, устанавливающие ответственность за повторные деяния с признаками административных правонарушений. Данные нормы имеют ряд характерных особенностей, определяющих специфику их применения, к числу которых относится квалификация повторно совершенных деяний с признаками административных правонарушений, совершенных группой лиц. Таким образом, в науке уголовного права можно выделить проблему квалификации преступлений, содержащих административную преюдицию, совершенных группой лиц, решение которой требует проведения научной разработки.

*Цель исследования:* рассмотрение возможности применения института соучастия в преступлении при квалификации общественно опасных деяний с признаками повторно совершенных административных правонарушений.

*Методы исследования:* диалектический, формально-логический, анализ, синтез, логико-юридический, сравнительно-правовой, статистический.

*Результаты и ключевые выводы:* составы преступлений с административной преюдицией имеют ряд характерных особенностей, определяющих правила квалификации повторно совершенных деяний с признаками административных правонарушений. К числу данных особенностей относятся: наличие специального субъекта – лица, подвергнутого судом административному наказанию; бланкетный характер, предполагающий отсылку к норме Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, описывающей диспозицию повторно совершенного деяния с признаками административного правонарушения; умышленная форма вины в качестве обязательного признака субъективной стороны; наличие дополнительного объекта преступного посягательства – интересов правосудия; объективная сторона состава рассматриваемых преступлений представлена в виде оконченного деяния. Сопоставление выделенных признаков с признаками соучастия в преступлении позволило прийти к выводу о невозможности применения института соучастия в преступлении при даче юридической оценки повторным деяниям с признаками административных правонарушений, совершенным группой лиц, поскольку межотраслевой характер административ-

committed in a group. In criminal law, there is an institution of complicity in a crime, which is a set of rules defining the concept, types and forms of complicity, as well as revealing the essence of the perpetrator's excess. At the same time, the current criminal law contains norms with administrative prejudice that establish responsibility for repeated acts with signs of administrative offenses. These norms have a number of characteristic features that determine the specifics of their application, which include the qualification of repeated acts with signs of administrative offenses committed by a group of persons. Thus, in the science of criminal law, one can distinguish the problem of qualification of crimes containing administrative prejudice committed by a group of persons, the solution of which requires scientific development.

*The purpose of the study:* to consider the possibility of using the Institute of complicity in a crime in the qualification of socially dangerous acts with signs of repeated administrative offenses.

*The research methods:* dialectical, formal-logical, analysis, synthesis, logical-legal, comparative-legal, statistical.

*The results and key conclusions:* elements of crimes with administrative prejudice have a number of characteristic features that determine the rules for qualifying repeated acts with signs of administrative offenses. These features include: the presence of a special subject-a person subjected to administrative punishment by the court; a blank character, which implies a reference to the norm of the Code of the Russian Federation on administrative offenses, describing the disposition of a re-committed act with signs of an administrative offense; intentional form of guilt as a mandatory feature of the subjective side; the presence of an additional object of criminal encroachment-the interests of justice; the objective side of the composition of the crimes under consideration is represented as a completed act. Comparison of the selected features with the features of complicity in a crime has led to the conclusion that it is impossible to apply the Institute of complicity in a crime when giving a legal assessment of repeated acts with signs of administrative offenses committed by a group of individuals, since the intersectoral nature of administrative prejudice makes it necessary to harmonize the norms and institutions of criminal and administrative law, which is the basis for integrating certain provisions of administrative law into criminal law, these include the impossibility of complicity in an administrative offense and the individual qualification of the actions of each participant in a joint act with signs of an administrative offense. Thus, the conclusion is proposed about the correctness and theoretic-

ной преюдиции предполагает необходимость гармонизации норм и институтов уголовного и административного права, лежащей в основе интеграции в уголовное право отдельных положений административного права, к числу которых относится невозможность соучастия в административном правонарушении и индивидуальная квалификация действий каждого участника совместного деяния с признаками административного правонарушения. Таким образом, предлагается вывод о правильности и теоретической обоснованности сложившейся правоприменительной практики неприменения института соучастия в преступлении при квалификации повторных деяний с признаками административных правонарушений, совершенных двумя и более лицами.

**Ключевые слова:** уголовное право; преступление; соучастие; административная преюдиция; квалификация преступлений; административное правонарушение; состав преступления; специальный субъект; общественная опасность; административное наказание; уголовная ответственность.

cal validity of the current law enforcement practice of not applying the institution of complicity in a crime when qualifying repeated acts with signs of administrative offenses committed by two or more persons.

**Key words:** criminal law; crime; complicity; administrative prejudice; qualification of crimes; administrative offense; composition of the crime; special subject; public danger; administrative punishment; criminal liability.

Институт соучастия в преступлении нередко выступает в качестве предмета научных исследований, поскольку имеет обширную практику применения, что лежит в основе их актуальности. Вне зависимости от изменений в отдельные нормы уголовного закона общественно опасные деяния, совершенные двумя и более лицами, подлежат уголовно-правовой оценке. Данные преступные проявления имеют массовый характер, что обуславливает необходимость постоянного совершенствования складывающейся правоприменительной практики, ее научного осмысления, выработки предложений, направленных на модернизацию уголовно-правового законодательства, устанавливающего ответственность за преступления, совершенные в соучастии.

Наличие в отечественном уголовном законодательстве норм, содержащих административную преюдицию, т. е. устанавливающих ответственность за повторные деяния с признаками административных правонарушений, совершенных лицом, подвергнутым судом административному наказанию, обуславливает необходимость изучения вопросов применения института соучастия при их квалификации. Уголовный кодекс Российской Федерации (далее — УК РФ)<sup>1</sup> включает в себя 13 статей (ст. 116.1, 151.1, 157, 158.1, 171.1, 212.1, 215.1, 215.1, 282, 264.1, 284.1,

314.1, 315 УК РФ), содержащих административную преюдицию, введенных в уголовный закон в период с 2009 по 2018 г., что указывает на тенденцию к последующему увеличению их числа. Данные государственной уголовной статистики свидетельствуют о наличии широкой практики применения большей части вышеприведенных правовых норм, что позволяет прийти к выводу о том, что вопросы применения института соучастия в преступлении с признаками повторно совершенного административного правонарушения носят не только теоретический характер, но и имеют существенное практическое значение.

Понятие «соучастие в преступлении» в отличие от понятия «административная преюдиция» имеет нормативное закрепление в ст. 32 УК РФ, согласно которому под соучастием признается совместное участие двух и более лиц в совершении умышленного преступления. Данное понимание соучастия в преступлении широко распространено в теории уголовного права, найдя свое отражение еще в работах Н. С. Таганцева [14, с. 571] в начале XX в. и, с учетом небольших авторских уточнений формулировок, в более поздних работах П. Ф. Тельнова [15, с. 12], Ф. Г. Бурчака [1, с. 117], Н. Г. Иванова [4, с. 63], В. И. Омигова С. А. Исимова [8, с. 334] и других. Нельзя не согласиться с определением соучастия в преступлении, предложенным М. И. Ковалевым: «Соучастие — это участие в каком-то совместном деле, общее творение двух и более лиц.

<sup>1</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

Специфической особенностью этого общего творения является то, что оно представляет собой умышленное действие, в котором все участвуют умышленно, то есть все без исключения объединены одним умыслом на его совершение. При этом в законе подчеркивается не только умышленность участвующего, но и тот факт, что само преступное деяние должно быть совершено умышленно» [1, с. 34]. Данное определение, на наш взгляд, наиболее полно раскрывает сущность определения соучастия, содержащегося в действующем уголовном законе.

Анализируя понятие соучастия в преступлении, нельзя не отметить наличие нескольких обязательных объективных и субъективных признаков, ключевым из которых является количественный признак, являющийся объективным и выражающийся в участии в совершении преступления двух и более вменяемых физических лиц, каждое из которых достигло возраста привлечения к уголовной ответственности. Данная позиция является в науке уголовного права общепризнанной и разделяется большинством ученых-специалистов в данной отрасли права.

В качестве второго обязательного объективного признака представляется правильным выделить совместность действий соучастников и наличие причинно-следственной связи между их действиями и достижением единого преступного результата. Совместность действий соучастников, как правило, не выступает предметом научных дискуссий ввиду отсутствия принципиальных противоречий, в отличие от причинно-следственной связи, взгляды ученых на которую диаметрально расходятся. Сторонники акцессорной теории соучастия, к числу которых из отечественных специалистов в области уголовного права можно отнести М. И. Ковалева [17, с. 143], основываются из принципа установления ответственности соучастников, исходя из конечного результата действий исполнителя. Данная позиция получила в науке неоднозначную оценку. Так, по мнению В. В. Сергеева [12, с. 14], акцессорность исключает признание самостоятельной общественной опасности и противоправности действий соучастников. Представляет интерес позиция Т. В. Церетели [18, с. 29], в основе которой лежат положения о том, что соучастником в преступлении может считаться лишь тот, кто совершил действия, предшествующие наступлению преступного результата и являющиеся одним из его необходимых условий. В свете вышеприведенного определения соучастия в преступлении, содержащегося в ст. 32 УК РФ, сущность причинно-следственной связи можно сформулировать как определение взаимной обусловленности действий соучастников и наступивших преступных последствий.

Третьим объективным признаком соучастия, заложенным в ст. 32 УК РФ, является положение о возможности соучастия только в совершении умышленного преступления. Позиция законодателя разделяется большинством ученых-специалистов в области уголовного права (Н. А. Беляев, Т. В. Кухтина [6, с. 58–61] и др.). Вместе с тем в теории уголовного права существует достаточно распространенное мнение о возможности соучастия в совершении не только умышленного, но и неосторожного преступления, которого придерживаются такие ученые, как Г. Е. Колоколов [5, с. 34–35], А. Н. Трайнин [16, с. 10], М. Д. Шаргородский [19, с. 143], А. И. Рапог, В. А. Нерсисян [10, с. 23] и другие. При этом речь идет о таких преступлениях, в которых деяния совершаются умышленно, а их последствия наступают по неосторожности.

Анализируя вопрос субъективных признаков соучастия в преступлении, необходимо рассмотреть внутреннее отношение соучастников к совершаемым им действиям и желаемому преступному результату. При этом, признавая умышленный характер преступных действий каждого соучастника, в науке уголовного права имеются различные точки зрения на необходимость осведомленности всех соучастников друг о друге. Так, П. Ф. Тельнов, Н. Г. Иванов настаивают на осведомленности каждого участника преступления о деятельности всех соучастников, что не является обязательным, по мнению Ф. Г. Бурчака [1, с. 58–61]. Мы склоняемся к позиции Т. В. Кухтиной [6, с. 58–61], согласно которой лицо, являясь соучастником в преступлении, осознает, что совершает конкретный поведенческий акт не один, считая это достаточным для соблюдения субъективного признака соучастия.

Анализ практики применения уголовно-правовых норм, содержащих административную преюдицию, показывает, что правоприменителем институт соучастия при квалификации повторных деяний с признаками административных правонарушений не применяется. Так, из 446 приговоров, вынесенных с 2016 по 2019 г. судами первой инстанции по уголовным делам о рассматриваемых преступлениях, в 10 субъектах Российской Федерации, расположенных в 5 федеральных округах, ни по одному из них виновный не был осужден с применением ст. 33 УК РФ, т. е. за преступление, совершенное в соучастии. Для ответа на вопрос о том, является ли данная практика справедливой с точки зрения теории уголовного права, необходимо, на наш взгляд, исходить из характерных признаков составов преступлений с признаками повторно совершенного административного правонарушения, закрепленных в уголовно-правовых нормах, содержащих административную преюдицию.

Общим характерным признаком всех уголовно-правовых норм, содержащих административную преюдицию, является их бланкетный характер, отсылающий правоприменителя к конкретной правовой норме КоАП РФ, раскрывающей диспозицию административного правонарушения, повторное совершение которого влечет привлечение к уголовной ответственности. Повторность совершения деяния с признаками административного правонарушения лежит в основе второго общего признака рассматриваемых преступлений, в качестве которого выступает наличие специального субъекта – лица, подвергнутого административному наказанию. Несмотря на отсутствие в нормах уголовного закона прямой отсылки к ст. 4.6 КоАП РФ, определяющей срок, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию, данная правовая норма применяется при установлении специального субъекта рассматриваемых преступлений, что соответствует общепринятой позиции в науке уголовного права, разделяемой Э.Л. Сидоренко [13, с. 28–34] и другими учеными, а также позиции Верховного Суда Российской Федерации, обозначенной в постановлении Пленума ВС РФ от 16 мая 2017 г. № 17, разъясняющей проблемные вопросы, возникающие при рассмотрении судами уголовных дел о преступлениях, предусмотренных ст. 158.1 УК РФ<sup>2</sup>.

Третьим общим признаком преступлений с административной преюдицией можно выделить умышленную форму вины, характеризующую субъективную сторону их состава, подтверждением чему является позиция Конституционного Суда Российской Федерации, нашедшая свое отражение в постановлении по делу И. И. Дадина, в котором определено, что в случае совершения повторного деяния с признаками состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.2 КоАП РФ по неосторожности, уголовная ответственность по ст. 212.1 УК РФ наступать не должна<sup>3</sup>.

По нашему мнению, четвертым признаком состава преступления с административной преюдицией является наличие в нем дополнительного объекта преступного посягательства, в качестве которого выступают интересы правосудия, что вытекает из предложенного нами определения субъекта преступления, которым

предлагается считать лицо, подвергнутое судом административному наказанию. Именно наличие дополнительного объекта противоправного посягательства качественно отличает преступление с административной преюдицией от административного правонарушения, наделяя его признаком общественной опасности, тогда как административное правонарушение подобным признаком не обладает.

В качестве заключительного – пятого признака рассматриваемых преступлений предлагается вывод о том, что их объективная сторона представляет собой повторно совершенное, оконченное деяние с признаками административного правонарушения.

Сопоставив выделенные признаки соучастия в преступлении с характерными признаками составов преступлений с административной преюдицией, можно отметить наличие соответствия лишь в части того, что соучастие возможно только при совершении умышленных преступлений, а все рассматриваемые преступления характеризуются умышленной формой вины.

Рассмотрим количественный признак соучастия, предполагающий совместное участие в преступлении двух и более лиц. Объективная сторона рассматриваемых преступлений представлена в виде оконченного повторного деяния с признаками административного правонарушения. Действующий КоАП РФ не содержит такого понятия, как соучастие в совершении административного правонарушения, что поддерживается подавляющим большинством ученых-специалистов в области административного права, к числу которых можно отнести Б. В. Россинского [11, с. 22–28], В. И. Гоймана [2, с. 283], Э. Г. Липатова [7, с. 285] и многих других. Таким образом, при совместном совершении двумя и более лицами административного правонарушения ответственность за него каждый будет нести индивидуально. Находим справедливым применение такого же подхода и при квалификации повторно совершенного общественно опасного деяния с признаками административного правонарушения.

Руководствуясь той же аргументацией, находим, что совместные действия участников преступления с административной преюдицией также подлежат индивидуальной юридической оценке с позиции соответствующей уголовно-правовой нормы либо же действия соучастников квалифицируются с применением специальной правовой нормы. При этом учитывается причинно-следственная связь между их действиями и последствиями.

Например, при совместном, повторном совершении побоев (деяния с признаками административного правонарушения, предусмотренного ст. 6.1.1 КоАП РФ) каждый виновный подлежит привлечению к уголовном ответст-

<sup>2</sup> О внесении изменений в отдельные постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации по уголовным делам: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.03.2020).

<sup>3</sup> По делу о проверке конституционности положений статьи 212.1 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина И. И. Дадина: постановление Конституционного Суда РФ от 10 февраля 2017 № 2-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.03.2020).

венности по ст. 116.1 УК РФ, а лица, совместно совершившие деяния с признаками административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 7.27 КоАП РФ или ч. 2 ст. 20 УК РФ, подлежат квалификации по п. «а» ч. 2 ст. 158 УК РФ и п. «а» ч. 2 ст. 215.4 УК РФ соответственно.

Таким образом, можно прийти к выводу о том, что институт соучастия в преступлении не подлежит применению при квалификации преступлений, содержащих признаки повторно совершенных административных правонарушений, и сложившая правоприменительная практика является обоснованной с научной точки зрения.

Вместе с тем в науке уголовного права имеет-ся противоположная позиция. Так, по мнению И. О. Грунтова [3, с. 16], З. Э. Эргашевой, возможно соучастие соисполнителей в преступлениях с административной преюдицией в случае, если соисполнители являются лицами, подвергнутыми административному наказанию, т. е. специальными субъектами рассматриваемых преступлений [20, с. 9]. Ю. Е. Пудовочкин полагает возможным расширить применение института соучастия в преступлении с признаками повторно совершенного административного правонарушения и давать юридическую оценку действиям пособника, организатора и подстрекателя, вне зависимости от наличия у них специальной административной наказанности [9, с. 32].

В качестве обоснования своей позиции данные исследователи приводили довод о приоритетной роли ранее раскрытого нами количественного признака соучастия в преступлении, а также принимали во внимание положение п. 4 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ, согласно которому совершение административного правонарушения группой лиц относится к числу обстоятельств, отягчающих административную ответственность, что, по их мнению, устанавливает возможность соучастия в совершении административного правонарушения.

Изложенная позиция, согласно которой преступления с административной преюдицией подлежат квалификации с применением института соучастия в преступлении, представляется нам не в полной мере обоснованной в силу ряда объективных причин:

1. Количественный признак соучастия нельзя считать приоритетным, поскольку он являет-

ся лишь одним из трех выделенных нами в первой части данной статьи, а следовательно, соучастие в преступлении определяется наличием совокупности всех его объективных и субъективных признаков.

2. Несмотря на наличие формулировки о совершении административного правонарушения группой лиц, содержащейся в п. 4 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ, административно-правовое законодательство Российской Федерации нигде больше не содержит норм о соучастии в административном правонарушении, что подтверждается вышеприведенным в настоящей статье анализом научной литературы о сущности административного правонарушения. Изложенное свидетельствует об использовании законодателем некорректной формулировки, так как ее буквенное толкование не соответствует остальным нормам, содержащимся в КоАП РФ. В связи с тем, что объективная сторона рассматриваемых преступлений представляет собой деяние с признаками административного правонарушения, последнее является окончанным и носящим индивидуальный характер, исключающий возможность применения соучастия.

3. Совместное участие специального субъекта преступления с административной преюдицией с лицом, не являющимся подвергнутым административному наказанию, в совершении преступления с признаками повторно совершенного административного правонарушения, исключает привлечение последнего к уголовной ответственности в силу отсутствия в его действиях общественной опасности, поскольку они не посягают на интересы правосудия, выступающие в качестве дополнительного объекта преступных действий специального субъекта преступления с административной преюдицией. Полагаем правильным квалифицировать действия соучастника с позиции соответствующей нормы КоАП РФ.

Таким образом, приходим к выводу о необходимости продолжения дальнейшей научной дискуссии о возможности применения института соучастия в преступлении при квалификации повторно совершенных общественно опасных деяний с признаками административных правонарушений.

#### Список литературы:

1. Бурчак Ф. Г. Соучастие: социальные, криминологические и правовые проблемы. Киев, 1986.
2. Гойман В. И. Правонарушение и юридическая ответственность // Общая теория государства и права / под ред. В. В. Лазарева. М., 1999.

#### References:

1. Burchak F. G. Souchastie: social'nye, kriminologicheskie i pravovye problemy. Kiev, 1986.
2. Gojman V. I. Pravonarushenie i yuridicheskaya otvetstvennost' // Obshchaya teoriya gosudarstva i prava / pod red. V. V. Lazareva. M., 1999.

3. *Грунтов И.О.* Уголовно-правовые нормы с административной преюдицией: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Минск, 1985.
4. *Иванов Н.Г.* Понятие и формы соучастия в советском уголовном праве. Саратов, 1991.
5. *Колоколов Г.Е.* О соучастии в преступлении (о соучастии вообще и о подстрекательстве в частности). М., 1881.
6. *Кухтина Т.В.* К вопросу о признаках соучастия // Вестник Южно-Уральского государственного университета. 2009. № 40.
7. *Липатов Э.Г.* Административное право: курс лекций / под общ. ред. Э.Г. Липатова, С.Е. Чаннова. М., 2006.
8. *Омигов В.И., Исимов С.А.* Уголовное право: курс лекций. Общая часть. Пермь, 1991.
9. *Пудовочкин Ю.Е.* Квалификация преступлений с административной преюдицией // Библиотека криминалиста. 2017. № 2 (31).
10. *Рарог А.И., Нерсисян В.А.* Неосторожное сопричинение и его уголовно-правовое значение // Законодательство. 1999. № 12.
11. *Россинский Б.В.* Административная ответственность: курс лекций. М., 2004.
12. *Сергеев В.В.* Соисполнительство преступления по советскому уголовному праву: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1972.
13. *Сидоренко Э.Л.* Административная преюдиция в уголовном праве: проблемы правоприменения // Журнал российского права. 2016. № 6.
14. *Таганцев Н.С.* Русское уголовное право. Часть общая. Тула, 2001. Т. 1.
15. *Тельнов П.Ф.* Ответственность за соучастие в преступлении. М., 1974.
16. *Трайнин А.Н.* Учение о соучастии. М., 1941.
17. Уголовное право России. Практический курс / под общ. ред. А.И. Бастрыкина; науч. ред. А.В. Наумова. М., 2007.
18. *Церетели Т.В.* Причинная связь в уголовном праве. М., 1963.
19. *Шаргородский М.Д.* Вопросы общей части уголовного права. Законодательство и судебная практика / отв. ред. В.А. Иванов. Ленинград, 1955.
20. *Эргашева З.Э.* Административная преюдиция в уголовном праве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019.
3. *Gruntov I.O.* Ugolovno-pravovye normy s administrativnoj preyudiciej: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Minsk, 1985.
4. *Ivanov N.G.* Ponyatie i formy souchastiya v sovetskom ugolovnom prave. Saratov, 1991.
5. *Kolokolov G.E.* O souchastii v prestuplenii (o souchastii voobshche i o podstrekatel'stve v chastnosti). M., 1881.
6. *Kuhtina T.V.* K voprosu o priznakah souchastiya // Vestnik YUzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. 2009. № 40.
7. *Lipatov E.G.* Administrativnoe pravo: kurs lekcij / pod obshch. red. E.G. Lipatova, S.E. Channova. M., 2006.
8. *Omigov V.I., Isimov S.A.* Ugolovnoe pravo: kurs lekcij. Obshchaya chast'. Perm', 1991.
9. *Pudovochkin Yu. E.* Kvalifikaciya prestuplenij s administrativnoj preyudiciej // Biblioteka kriminalista. 2017. № 2 (31).
10. *Rarog A.I., Nersesyan V.A.* Neostorozhnoe soprichinenie i ego ugolovno-pravovoe znachenie // Zakonodatel'stvo. 1999. № 12.
11. *Rossinskij B.V.* Administrativnaya otvetstvennost': kurs lekcij. M., 2004.
12. *Sergeev V.V.* Soispolnitel'stvo prestupleniya po sovetskomu ugolovnomu pravu: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. M., 1972.
13. *Sidorenko E.L.* Administrativnaya preyudiciya v ugolovnom prave: problemy pravoprimeneniya // Zhurnal rossijskogo prava. 2016. № 6.
14. *Tagancev N.S.* Russkoe ugolovnoe pravo. Chast' obshchaya. Tula, 2001. T. 1.
15. *Tel'nov P.F.* Otvetstvennost' za souchastie v prestuplenii. M., 1974.
16. *Trajnin A.N.* Uchenie o souchastii. M., 1941.
17. Ugolovnoe pravo Rossii. Prakticheskij kurs / pod obshch. red. A.I. Bastrykina; nauch. red. A.V. Naumova. M., 2007.
18. *Cereteli T.V.* Prichinnaya svyaz' v ugolovnom prave. M., 1963.
19. *Shargorodskij M.D.* Voprosy obshchej chasti ugolovnogo prava. Zakonodatel'stvo i sudebnaya praktika / otv. red. V.A. Ivanov. Leningrad, 1955.
20. *Ergasheva Z.E.* Administrativnaya preyudiciya v ugolovnom prave: dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2019.

**Для цитирования:**

*Богданов А.В.* К вопросу о возможности применения института соучастия при квалификации преступлений с признаками повторно совершенного административного правонарушения // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 2 (54). С. 69–75.

**For citation:**

*Bogdanov A.V.* On the question of the possibility of using the Institute of complicity in the qualification of crimes with signs of repeated administrative offense // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. No 2 (54). P. 69–75.

Б. Я. ГАВРИЛОВ,  
 профессор кафедры управления органами  
 расследования преступлений,  
 доктор юридических наук, профессор,  
 заслуженный юрист Российской Федерации  
 Академия управления МВД России  
 Российская Федерация, 125171, г. Москва,  
 ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

E-mail: profgavrilov@yandex.ru

В. П. БОЖЬЕВ,  
 главный научный сотрудник научно-  
 исследовательского центра,  
 доктор юридических наук, профессор,  
 заслуженный деятель науки  
 Российской Федерации  
 Академия управления МВД России  
 Российская Федерация, 125171, г. Москва,  
 ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

Научная специальность:  
 12.00.09 – уголовный процесс.

УДК 343.232

Дата поступления: 11 мая 2020 г.

Дата принятия статьи в печать: 15 июня 2020 г.

## К вопросу о возвращении уголовного проступка в российское право

### On the question of the return of criminal misdemeanor to Russian law

#### Аннотация

*Актуальность:* в течение последних десятилетий в числе ключевых проблем современного российского уголовного законодательства обозначена либерализация уголовной ответственности, включая декриминализацию отдельных видов преступлений, снижение уголовно-правовых санкций по ряду противоправных деяний, уровень общественной опасности которых значительно ниже, чем многих преступлений.

*Предмет / тема:* возвращение в российское законодательство уголовного проступка направлено на снижение уровня уголовной репрессии, реализацию принципа справедливости уголовного закона, обеспечение доступа граждан к правосудию, установление реальных показателей преступности.

*Цели / задачи:* установить место и роль в современном российском законодательстве уголовно-правовых деяний, уровень общественной опасности которых ниже, чем преступлений; сформулировать предложения по их законодательному урегулированию.

B. Ya. GAVRILOV,  
 Doctor of Law, Professor,  
 Honored Lawyer of the Russian Federation,  
 Professor of the Department of Management  
 of Crime Investigation Bodies  
 Management Academy of the Ministry  
 of the Interior of Russia  
 Russian Federation, 125171, Moscow,  
 Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8  
 E-mail: profgavrilov@yandex.ru

V. P. BOZH'YEV,  
 Doctor of Law, Professor,  
 Chief Researcher at the Research Center,  
 Merited Researcher of the Russian Federation  
 Management Academy of the Ministry  
 of the Interior of Russia  
 Russian Federation, 125171, Moscow,  
 Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8

Scientific specialty:  
 12.00.09 – Criminal Trial.

#### Annotation

*The relevance:* over the past decades, the key problems of modern Russian criminal legislation have designated the liberalization of criminal liability, including the decriminalization of certain types of crimes, and the reduction of criminal sanctions for a number of illegal acts, the level of public danger of which is significantly lower than many crimes.

*The subject / topic:* the return of criminal misconduct to Russian law is aimed at reducing the level of criminal repression, implementing the principle of fairness of criminal law, ensuring citizens' access to justice, and establishing real crime indicators.

*The goals / tasks:* to establish the place and role in modern Russian legislation of criminal acts, the level of public danger of which is lower than crimes; to formulate proposals for their legislative regulation.

*The statement of the problem:* the provisions of modern Russian criminal legislation do not contribute to the implementation of state responsibility for criminal acts, the level of public danger

*Постановка проблемы:* положения современного российского уголовного законодательства не способствуют реализации государством ответственности за уголовно наказуемые деяния, уровень общественной опасности которых значительно ниже, чем преступлений.

*Методы исследования:* уголовно-правой закон призван выступать средством охраны прав и свобод человека и гражданина, собственности, общественного порядка, в том числе от преступных посягательств, однако этим требованиям в полной мере он не соответствует. Проблема возвращения уголовного проступка исследовалась на основе диалектического метода познания: в развитии, с учетом социально-криминологических основ жизни общества, проблемы соотношения права и конкретной личности. Также использованы общенаучные методы: исторический, статистический, системного анализа и др.; частнонаучные методы (формально-юридический, логико-юридический, историко-правовой и др.).

*Результаты и ключевые выводы:* отнесение к уголовным проступкам части преступлений небольшой тяжести, перевод из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях отдельных правонарушений в преступления, исключение из Уголовного кодекса Российской Федерации понятия малозначительности противоправного деяния (ч. 2 ст. 14) направлены на достижение цели более точной социально-правовой оценки противоправных деяний с учетом характера и степени их общественной опасности, а также лица, его совершившего, и призваны обеспечить принцип неотвратимости наказания за совершенные преступления, что позволит статистически представить преступность в виде двух основных групп: уголовные проступки и иные преступления.

**Ключевые слова:** Уголовный кодекс Российской Федерации; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях; заявление (сообщение) о преступлении; преступление; административное правонарушение; уголовный проступок; обвиняемый; латентная преступность.

of which is significantly lower than crimes.

*The research methods:* the criminally-legal law is intended to act as a means of protecting human and civil rights and freedoms, property, and public order, including from criminal attacks, but it does not fully meet these requirements. The problem of the return of criminal misconduct was studied on the basis of the dialectical method of knowledge: in the development, taking into account the socio-criminological foundations of society, the problem of the correlation of law and a specific person. General scientific methods are also used: historical, statistical, system analysis, etc.; private scientific methods (formal-legal, logical-legal, historical-legal, etc.).

*The results and key conclusions:* attribution to criminal offenses of a part of crimes of small gravity, transfer from the Code of the Russian Federation on administrative offenses of separate offenses to crimes, exclusion from the Criminal code of the Russian Federation of the concept of insignificance of an illegal act (Ch. 2, article 14) aimed at achieving the goal of more accurate socio-legal assessment of illegal acts given the nature and extent of their public danger, and persons who committed it, and are intended to ensure the principle of inevitability of punishment for committed crimes, that will allow to statistically represent the crime in two major groups: criminal offences and other crimes.

**Key words:** Criminal Code of the Russian Federation; Code of the Russian Federation on administrative offenses; statement (message) about a crime; crime; administrative offense; criminal misdemeanor; accused; latent crime.

Актуальность проблемы возвращения в российское право уголовного проступка обусловила активное обсуждение как в научной среде, так и среди практикующих юристов ряда вопросов, конечной целью которых является:

– снижение показателя уровня уголовной репрессии, который к концу 90-х гг. XX в. достиг 1 млн российских граждан, отбывающих наказание в местах лишения свободы, условия содержания в которых экспертами Совета Европы приравниваются к пыткам [19];

– рассмотрение предложений представителей научной общественности [5, 7] и правоохрани-

телей [14] об исключении из административного законодательства (Кодекса Российской Федерации об административных нарушениях – выделено Б. Г.) (далее – КоАП РФ) деяний, являющихся по степени общественной опасности на «границе» административного правонарушения, например, ст. 7.27 КоАП РФ, диспозиция которой к мелким хищениям относит кражу на сумму 2,5 тыс. руб., и ч. 1 ст. 158 Уголовного кодекса Российской Федерации<sup>1</sup> (далее – УК

<sup>1</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

РФ) при сумме похищенного, на 1 коп. превышающую 2,5 тыс. руб., доведя данную ситуацию до абсурдной. Аналогичной сегодня является и проблема разграничения административной и уголовной ответственности за незаконный оборот наркотических средств, где граница между преступным и непроступным нередко является условной [11, с. 387–400; 36];

– необходимость исключения из ч. 2 ст. 14 УК РФ такого мифического, по мнению автора, понятия, как малозначительность деяния, не представляющего общественной опасности. Его наличие допускает возможность принятия по заявлениям и сообщениям граждан и организаций о преступлениях ежегодно от 6 до 7 млн решений об отказе в возбуждении уголовного дела, чем нарушается конституционное право значительного числа граждан на их доступ к правосудию и возмещение причиненного ущерба (ст. 52 Конституции Российской Федерации) [11, с. 387–400];

– снижение уровня латентной преступности, многократный рост которой обуславливает профанацию статистических показателей о состоянии преступности, показатель которой только за прошедшее десятилетие сократился на 47 % (с 3,85 млн преступлений в 2006 г. до 2,024 млн в 2019 г.), составив 1 400 преступлений на 100 тыс. населения, что в 4–5 раз ниже, чем в Германии, Франции, Италии, и в 8 раз ниже аналогичного показателя преступности в Скандинавских странах [6, с. 29–30].

Особое место в решении указанных проблем занимает возвращение в УК РФ уголовного проступка, проект федерального закона о котором внесен в Государственную Думу Федерального Собрания РФ постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 2017 г. № 42-П «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением понятия уголовного проступка».

Вместе с тем научная дискуссия по данному законопроекту свидетельствует о неоднозначном к нему отношении, подтверждением этому выступает, например, публикация [13, с. 127–136] и выступление на конференции 2 марта 2017 г. в Верховном Суде РФ профессора Л.В. Головки [22], в которых он обосновывает свою позицию об отсутствии должных правовых оснований для введения в российское законодательство уголовного проступка. Соглашаясь с рядом высказанных им правовых позиций, считаем необходимым обратить внимание на те реально существующие сегодня проблемы, которые обозначены выше и о которых речь пойдет далее.

Интерес представляет и мнение А.А. Толкаченко (заместитель Председателя Верховного Суда РФ (в почетной отставке)), который отмечает, что «в современных условиях введение уголовного проступка... и судопроизводство по нему

сами по себе не способны оказать принципиального влияния на уголовную политику и практику применения уголовного законодательства» [35]. С данным тезисом можно было бы согласиться, если институт уголовного проступка рассматривать в отрыве от видения перспективы совершенствования в целом законодательства, включая уголовное, административное, уголовно-процессуальное. Однако возвращение уголовного проступка нами рассматривается только как первый шаг к разрешению реально существующих проблем современного законодательства уголовно-правового комплекса [8, с. 20–31].

Для обоснования своей научной позиции считаем необходимым обратиться и к иным высказываниям о возможности реализации в России идеи выделения из преступлений уголовных проступков (по мнению В.В. Дорошкова, секретаря Пленума, Судьи Верховного Суда РФ (в почетной отставке)), для объективной и всесторонней оценки сущности предлагаемых реформ представляется необходимым анализ конкретных мнений, в которых высказываются как предложения о введении уголовного проступка, так и выясняются конкретные причины, в силу которых они были приняты либо отвергнуты. При этом от «того, какие преступления законодатель отнесет к уголовным проступкам, будет зависеть вектор уголовной политики государства на ближайшую перспективу» [15].

**Исследуя проблему уголовного проступка в современном российском законодательстве, считаем необходимым сформулировать его социально-правовое обоснование.** Исходя из изложенного, представляется необходимым обратить внимание на труды видных российских ученых, авторами которых являются С.Г. Келина [20, с. 51], Г.А. Кригер [23], Н. Ф. Кузнецова [24], М. Д. Шаргородский [38], в которых отражены идея о выделении в уголовном законодательстве таких общественно опасных деяний, как уголовные проступки. Вместе с тем указанная идея была закреплена в проекте Кодекса уголовных проступков [21], разработанном рабочей группой В.И. Курляндского в 1974 г.

Также активное участие в научной полемике об уголовном проступке принимают Р.М. Акутаев [1, с. 41], С.В. Максимов [27], Е.В. Рогова [7], В.Ф. Цепелев [37], Н.С. Щедрин [39], автор статьи [10] и другие [3, 17, 18].

Обозначенные точки зрения ученых о возможности и необходимости введения уголовного проступка вполне вписываются в проводимую государством, начиная с 2003 года<sup>2</sup>, политику либерализации уголовного наказания, на что россий-

<sup>2</sup> О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4848.

скими учеными-криминологами обращено особое внимание. В своих работах А. И. Алексеев, В. С. Овчинский и Э. Ф. Побегайло [2], автор статьи [6] и другие представители научного сообщества отмечают необходимость дифференциации уголовной ответственности преступлений, не представляющих значительной общественной опасности, отмечая одновременно недопустимость радикализма, который может породить утрату гражданами чувства ответственности за совершенное деяние, а в итоге — вседозволенность [11, с. 387–400].

Введение в УК РФ уголовного проступка сегодня должно быть заложено и в разработку концепции современной уголовной политики, активное обсуждение которой имело место в ходе парламентских слушаний в Совете Федерации РФ 18 ноября 2013 г. [28] и 5 апреля 2017 г., где А. Л. Кудриным была предложена концепция совершенствования уголовного законодательства до 2025 г. [29].

Изучая *социально-правовую составляющую преступности*, автор считает необходимым обратиться к научной позиции академика В. Н. Кудрявцева, заключающейся в прямой связи социальной обусловленности права с тремя группами общественных отношений. *Первая группа* — это общественные отношения, иные общественные явления и процессы (*в нашем случае речь идет об уголовных проступках — выделено Б. Г.*), вызывающие потребность в правовом регулировании и соответствующие им социальные интересы. *Вторая группа* — это отношения в механизме правотворческой деятельности, оказывающие различное влияние на ее развитие. *Третья группа* включает в себя мнение общественности, интересы и установки граждан и должностных лиц, не принимающих непосредственно участие в подготовке законопроекта. В данном случае проявляется отношение к процессу конструирования новой правовой нормы со стороны ее будущих адресатов [11, с. 387–400; 31, с. 70–76; 33].

Исследуя социальные факторы, автор отмечает, что сложившаяся в конце 90-х гг. XX в. криминологическая обстановка в стране (более 1 млн содержащихся в местах лишения свободы граждан) потребовала от государства принятия в начале 2000-х гг. ряда законодательных мер, включающих в себя:

- исключение из уголовно-процессуального законодательства еще в рамках действия УПК РСФСР ч. 2 ст. 96, допускающей заключение под стражу граждан в силу одной опасности совершенного преступления, к категории которых относилось более 1 млн краж чужого имущества;
- принятие Федерального закона от 31 октября 2002 г. № 133-ФЗ<sup>3</sup>, которым предусматрива-

лось наказание до шести лет лишения свободы по ч. 2 ст. 158 УК РФ, включая хищение «банки соленых огурцов из сарая», которым абсолютное число краж было отнесено к преступлениям средней тяжести [11, с. 387–400];

— передачу в связи с принятием Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации полномочий по заключению подозреваемых, обвиняемых под стражу от прокурора к суду, что обеспечило сокращение в 2015–2019 гг. содержащихся в местах лишения свободы граждан до 560 тыс., а заключаемых в процессе предварительного расследования под стражу лиц — в 3,5 раза (с 450 тыс. в 1998 г. до 120–130 тыс. в указанные годы).

Научно-прикладной интерес представляют данные о неснятых или непогашенных судимостях лиц, которые осуждены за совершение преступных деяний, в том числе за особо тяжкие преступления — 5,5 %, тяжкие преступления — 24 %, преступления средней тяжести — 30,8 % и небольшой тяжести — 39,7 %.

Таким образом, данные криминологического анализа преступлений, отнесенных к категории небольшой тяжести и лиц, их совершивших, позволяют сделать вывод о том, что значительную часть данного вида уголовно наказуемых деяний возможно выделить в группу уголовных проступков, совершение которых не должно учитываться при признании рецидива и влечь ответственность за покушение на них. Более того, привлечение к ответственности за совершение уголовного проступка не должно влечь за собой судимости, а виновные в их совершении должны освобождаться от уголовной ответственности при примирении с потерпевшим, деятельном раскаянии [8, с. 20–31].

**Значимая категория уголовного проступка представляется для дифференциации уголовной ответственности.** Нами уже отмечалось, что в 60-х гг. XX в. Н. Ф. Кузнецова сформулировала дефиницию «уголовный проступок», как «умышленное либо неосторожное малозначительное по характеру и степени общественной опасности деяние, за которое по закону предусмотрено максимальное лишение свободы на срок до одного года либо другое, более легкое наказание, либо в санкции предусмотрено альтернативная форма ответственности: уголовное наказание или меры общественного воздействия» [24, с. 530]. Однако и сегодня научно-правовое определение уголовного проступка (спустя 60 лет) обусловлено прежде всего выяснением юридической природы тех общественно опасных деяний, которые законодателю следует

<sup>3</sup> О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 31 октября 2002 г. № 133-ФЗ // Рос. газ. № 211. 5 ноября 2002 г.

выделить в рассматриваемую категорию противоправных деяний.

В настоящее время учеными выделяются две точки зрения относительно уголовного проступка, в связи с чем представляется целесообразным сформулированные дефиниции условно разделить на две группы, что, возможно, приблизит законодателя к решению вопроса о том, каким образом уголовный проступок может найти свое законодательное закрепление: пойти по пути выделения в УК РФ самостоятельной главы или создания отдельного Кодекса Российской Федерации об уголовных проступках [7, с. 2–5]; [11, с. 387–400].

Согласно второму из законодательных предложений уголовный проступок выступает разновидностью преступления. В связи с этим считаем целесообразным обратиться к научной позиции профессора М. Д. Шаргородского. В 1961 г. профессор предложил классифицировать все общественно опасные деяния, за которые законом предусмотрено применение мер уголовного наказания, на три категории: особо тяжкие преступления, преступления и уголовные проступки [38, с. 78]. При этом в случае совершения лицом общественно опасных деяний первой и второй категорий назначение наказания предполагалось лишь уголовное наказание, а за уголовный проступок возможно было применение наравне с уголовным наказанием и мер общественного воздействия [9, с. 7–45].

Свое видение уголовного проступка предлагал и Г. А. Кригер, отмечая, что, «не претендуя на окончательные формулировки и касаясь лишь существа вопроса, в определении проступка должно быть указано, что это деяние посягает на социалистические общественные отношения, но не причиняет, не может причинить им значительного вреда, в силу чего представляет меньшую, чем преступление, общественную опасность» [23].

По нашему мнению, юридическая природа уголовного проступка заключается в том, что данное деяние выступает разновидностью преступления, его следует внести в действующий уголовный закон. О выделении в действующем УК РФ Кодекса уголовных проступков путем внесения соответствующих изменений и дополнений высказывается и С. В. Максимов [26, с. 130], отмечая связи с этим, что одной из концептуальных идей будущего уголовного кодекса должно быть принятие Кодекса уголовных проступков, который вполне может быть «внедрен» в структуру единого кодифицированного акта [27].

В свою очередь, профессор В. Ф. Цепелев предлагает внести изменения в действующий УК РФ, согласно которым в целях дифференциации ответственности было бы целесообразно преступления с максимальным наказанием до одного года лишения свободы декриминали-

зировать и перевести в категорию административных правонарушений. Деяния с максимальным сроком лишения свободы до двух лет сохранить в УК РФ в прежнем виде — в качестве преступлений небольшой тяжести — и одновременно отнести их к категории уголовных проступков, указав на ст. 15 УК РФ [37, с. 632] (в настоящее время, с учетом изменений, внесенных вышеуказанным Федеральным законом от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ, максимальный срок лишения свободы за совершение преступлений небольшой тяжести составляет три года). Однако с идеей декриминализации, предложенной данным автором, согласиться не представляется возможным (аргументы будут приведены ниже).

Другая точка зрения заключается в том, что уголовный проступок является непроступным правонарушением, за совершение которого возможно применение мер административного или общественного воздействия, но не уголовного наказания [9, с. 7–45; 21, с. 3].

Одновременно следует указать на то обстоятельство, что у идеи закрепления уголовных проступков есть не только сторонники. Так, И. М. Гальперин считал, что включение уголовных проступков означало бы по существу лишь изменения терминологического характера [12, с. 66]. В связи с подобными утверждениями автор вынужден обратить внимание, что возвращение в российское законодательство категории уголовных проступков призвано обеспечить принципиальные изменения не только в терминологии, но и в уголовно-правовых последствиях для лиц, совершивших данные деяния.

Таким образом, реальная картина сегодня такова, что проблема уголовного проступка нуждается в дальнейшей научной полемике в части, затрагивающей определение его места в системе категоризации преступлений и правонарушений. Признавая уголовный проступок самостоятельным видом противоправных деяний, но с меньшей относительно преступлений степенью общественной опасности, следует указать, что основными наказаниями за их совершения должны стать такие, которые не связаны с лишением свободы, а именно: штраф; лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью; обязательные работы; исправительные работы; ограничение по военной службе; ограничение свободы; арест [11, с. 387–400].

В случае принятия законодателем решения о введении в УК РФ категории **уголовных проступков принципиальным становится вопрос определения тех противоправных деяний, которые возможно к ним отнести.**

*Во-первых, как уже отмечалось, в категорию уголовных проступков необходимо перевести часть административных деликтов (мелкое хи-*

шение, правонарушения, связанные с незаконным оборотом наркотиков, и ряд других), ныне относящихся к административным правонарушениям. При этом нами учитывается позиция не только представителей науки уголовного права, но и ученых — административистов [32].

Данное предложение представляется нам очевидным и по причине того, что законодатель неоднократно изменял пограничные составы преступлений и административных правонарушений, связанных с хищением чужого имущества, незаконным оборотом наркотических средств, таможенными правилами, клеветой и др. [11, с. 387–400].

Например, неоднократно изменялся размер причиненного ущерба, в соответствии с которым кража признается мелкой. Так, ст. 7.27 введенного в действие с 1 июля 2002 г. КоАП РФ в качестве мелкого предусматривала хищение в размере до пяти минимальных размеров оплаты труда (далее — МРОТ) и даже при наличии квалифицирующего признака. В соответствии с Федеральным законом от 31 октября 2002 г. № 133-ФЗ стоимость похищенного не превышала один МРОТ и установлена невозможность квалификации кражи как мелкого хищения при наличии квалифицирующего признака. В последующем Федеральным законом от 22 июня 2007 г. № 116-ФЗ<sup>4</sup> эта сумма была изменена и составила 100 руб., а через год в соответствии с Федеральным законом от 16 мая 2008 г. № 74-ФЗ<sup>5</sup> повышена до 1 тыс. рублей. Сегодня она составляет 2,5 тыс. руб., в связи с этим вряд ли разумным можно признать «границу» между кражей (ч. 1 ст. 158 УК РФ) и мелким хищением (ст. 7.27 КоАП РФ), оцененную законодателем в *одну копейку*, даже в силу одного отсутствия указанного денежного номинала в финансовой системе Российской Федерации [11, с. 387–400].

Практически подобная ситуация сложилась и применительно к блоку административных деликтов в сфере незаконного оборота наркотических веществ (ст. 6.8 КоАП РФ), где границей между уголовно-наказуемым и административно-наказуемым деянием выступает, как отмечено выше, количество наркотического вещества, исчисляемого в сотых долях грамма или в единицах наркосодержащего растения. Так, в проведенных А. В. Федоровым исследованиях указано на то, что и преступления, и правонарушения о незаконном обороте наркотических средств наделены признаком общественной опасности, а сами

критерии их разграничения носят во многом условный и формальный характер [36, с. 270] и влекут к уголовно-правовой сфере.

*Во-вторых, к уголовным проступкам следует отнести большинство преступлений небольшой тяжести, по которым критерием может стать наказание в виде лишения свободы на срок до трех лет.* Таким образом, критериями выделения категории уголовного проступка, по нашему мнению, могут стать: 1) характер и степень общественной опасности деяния; распространенность деяния; 2) общественное восприятие деяния как уголовного проступка. Одновременно следует учитывать, что к группе преступлений небольшой тяжести законодатель сегодня относит и составы значительного количества преступлений в сфере экономической деятельности, часть экологических преступления, деяния против конституционных прав и свобод человека и гражданина, которые вряд ли могут быть отнесены к категории уголовных проступков [11, с. 387–400].

Для реализации указанного предложения предлагается в Особенную часть УК РФ включить Раздел XIII «Уголовные проступки», что представляется более рациональным, чем издание отдельного закона, поскольку: *во-первых*, это позволит избежать дублирования большинства правовых институтов Общей части УК РФ, которые должны выступать едиными как для преступлений, так и для уголовных проступков (формы вины, обстоятельства, исключающие преступность деяния, и т. д.); *во-вторых*, позволит подчеркнуть их непосредственную связь, близость социальной природы и весьма незначительную разницу в степени общественной опасности; *в-третьих*, такое решение вопроса будет способствовать строгому ведению статистического учета уголовных проступков и иных преступлений [8, с. 20–31].

Возвращение в УК РФ категории уголовных проступков позволит разрешить и **проблему правоприменения ч. 2 ст. 14 УК РФ о противоправных деяниях, в силу малозначительности не являющихся преступлениями**, которая, являясь оценочной, порождает неоднозначное ее восприятие среди ученых и практиков [11, с. 387–400].

Сущность данной проблемы заключается в том, что согласно ч. 2 ст. 14 УК РФ деяние, формально содержащее признаки преступления, требует реакции со стороны государства (признак противоправности), но в силу своей малозначительности оно не представляет общественной опасности. С учетом данного обстоятельства должностным лицам органов предварительного расследования, прокурорам и судьям (судам) дано право по своему усмотрению решать вопрос о возбуждении уголовного дела либо об отказе в возбуждении уголовного дела, либо о его прекращении как на стадии предварительного

<sup>4</sup> О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части изменения способа выражения денежного взыскания, налагаемого за административное правонарушение: федер. закон от 22 июня 2007 г. № 116-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 26. Ст. 3089.

<sup>5</sup> О внесении изменений в статьи 3.5 и 7.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 16 мая 2008 г. № 74-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2259.

расследования, так и в процессе судебного разбирательства, в том числе в апелляционной инстанции (примеры приведены ниже).

Тем не менее с определенной долей условности следует говорить об отсутствии общественной опасности в рассматриваемом виде противоправного деяния, которая есть, но весьма незначительна и погранична с другими видами правонарушений, в первую очередь с административными. Однако общественная опасность присутствует и при малозначительности, так как она заложена законодателем. Ее интенсивность не достигает нужной для уголовной ответственности границы, в связи с чем и появляется неоднозначность в толковании рассматриваемой нормы [8, с. 20–31]. По этому поводу А. Э. Жалинский отмечал, что формальная характеристика деяния и есть противоправность, которая противопоставляется общественной опасности [16, с. 248–249].

Таким образом, опираясь на вышеизложенные доводы, а также исходя из правового содержания ч. 2 ст. 14 УК РФ, имеются основания полагать, что рассматриваемое деяние формально содержит признаки преступления, закрепленного в тексте конкретной уголовно-правовой нормы и требует соответствующей реакции со стороны государства (признак противоправности). Однако ввиду малозначительности оно не является преступлением, что и послужило основанием для принятия данными должностными лицами в 2019 г. более 1,2 млн процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела. Однако,

по мнению прокурора, признак малозначительности по ним отсутствовал, что послужило основанием для признания этих решений незаконными или необоснованными и явилось причиной для их отмены [11, с. 387–400].

Вышеизложенное обусловило ряд актуальных проблем:

– *во-первых*, та грань, когда можно принять процессуальное решение об отказе в возбуждении уголовного дела или прекратить его на основании признания деяния малозначительным (п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ), оказалась сегодня расплывчатой, зависящей от субъективного мнения следователя, дознавателя, а в ряде случаев прокурора и судьи (суда).

Анализ статистических данных показал, что количество процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела многократно превышает количество возбужденных уголовных дел и составило за последние 10 лет от 18 % до 25 % от общего количества зарегистрированных заявлений, сообщений о преступлениях, административных правонарушениях, происшествиях. Так, из зарегистрированных в 2015–2019 гг. 6,0–6,9 млн процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела значительная часть в силу малозначительности, по оценке правоприменителя, не представляла общественной опасности. Однако ежегодно от 20 % до 37 % таких решений прокурорами признаются незаконными и необоснованными и отменяются [11, с. 387–400] (таблица 3).

Таблица 3

**Статистические данные о количестве процессуальных решений по заявлениям и сообщениям о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях**

	2008	2009	2011	2013	2014	2015	2017	2018	2019
Количество зарегистрированных заявлений, сообщений о преступлениях, административных правонарушениях, происшествиях (млн)	21,5	22,8	24,7	28,3	29,3	30,7	30,6	31,2	32,9
Всего решений о возбуждении уголовного дела	2,6	2,4	2,0	1,8	1,8	1,9	1,73	1,65	1,69
В том числе, удельный вес в общем количестве зарегистрированных заявлений, сообщений (%)	12,2	10,7	8,0	6,4	5,9	6,2	5,7	5,3	5,1
Всего решений об отказе в возбуждении уголовного дела (млн)	5,3	5,6	6,1	6,7	6,7	6,9	6,3	6,0	6,0
В том числе, удельный вес в общем количестве зарегистрированных заявлений, сообщений (%)	24,7	24,7	25,0	23,7	22,9	22,5	20,6	19,2	18,2
Из решений об отказе в возбуждении уголовного дела признано незаконными и необоснованными и отменены прокурором (млн)	1,8	1,9	2,3	1,5	1,4	1,4	1,35	1,14	1,22
В том числе, удельный вес в общем количестве решений об отказе в возбуждении уголовного дела (%)	33,9	33,9	37,7	22,4	20,9	20,3	21,4	19,0	20,3

– во-вторых, анализ судебной практики применения ч. 2 ст. 14 УК РФ показал проблематичность ее реализации при вынесении приговора судами первой инстанции и их оценке апелляционными судами. Так, по приговору Смирныховского районного суда Сахалинской области П., незаконно выловивший 8 штук рыбы кеты в местах ее нереста, чем причинил ущерб на сумму 4 640 руб., оправдан по ст. 256 ч. 1 п. «в» УК РФ, так как его деяние в силу малозначительности не представляет общественной опасности. Напротив, в Иркутской области за совершение аналогичного преступления, но с причинением меньшего ущерба М. вынесен обвинительный приговор за вылов рыбы окунь в количестве 30 штук. Причинен ущерб в размере 510 руб. [11, с. 387–400; 31. с. 70–76].

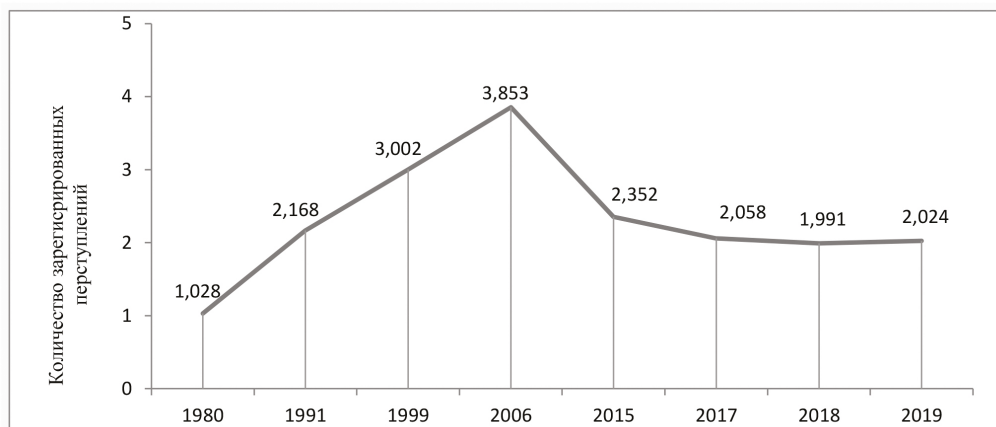
Определяющим во **введении уголовного проступка** является, по мнению автора, и существенное **искажение показателей уголовно-правовой статистики**. По мнению профессора В. В. Лунеева, «общество не знает реального объема преступности, ее полных социальных последствий, действительной эффективности борьбы с преступностью, во что она фактически в целом обходится нашему обществу и т. д.». На вопрос «Как Вы полагаете, ухуд-

шилась или нет криминогенная обстановка в стране в связи с кризисом?» более 75 % россиян ответили, что ухудшилась [25, с. 48–49]. На заседании секции Общественной палаты 28 марта 2017 г., где автор выступал с докладом по данной проблематике, были озвучены данные ВЦИОМ, свидетельствующие о том, что 49 % из числа опрошенных граждан по факту совершенного в отношении них противоправного деяния в правоохранительные органы не обращались, поскольку не рассчитывали на оказание им соответствующей помощи в расследовании [11, с. 387–400, 30].

Большинство отечественных ученых вполне обоснованно полагают о том, что российская статистика о преступности недостоверна и латентна [4, 34]. Об этом объективно свидетельствует и сформировавшийся на протяжении трех последних десятилетий тренд показателя преступности, из анализа которого прослеживается прирост на 1 млн за каждое десятилетие и сокращение показателя преступности (на 1,8 млн) за последнее (2007–2019 гг.) десятилетие, что, по мнению большинства специалистов в области криминологии, является необоснованным [11, с. 387–400] (диаграмма 3).

Диаграмма 3

Показатели преступности с 1980 по 2019 г. (в млн)



О значительной латентности показателей преступности в России объективно свидетельствуют статистические данные о состоянии преступности в государствах с устоявшейся системой правосудия.

Изложенное свидетельствует, что сегодня статистическая картина преступности в России представлена таким образом, что анализ преступлений небольшой и средней тяжести вызывает определенные трудности, так как они не находят должного отражения в существующей системе учета преступлений, занимая в 2018–2019 гг. в структуре регистрируемой преступности 75,5 %. С учетом изложенного воз-

можно констатировать, что при введении категории «уголовный проступок» статистическая картина преступности будет более реалистичней, хотя этот тезис следует назвать лишь криминологическим прогнозом [11, с. 387–400].

Таким образом, отнесение к уголовным проступкам части преступлений небольшой тяжести, перевод из КоАП РФ отдельных правонарушений с одновременным исключением ч. 2 ст. 14 УК РФ позволит адекватно действительному характеру и степени общественной опасности статистически представить преступность на две основные группы: уголовные проступки и иные преступления.

Реализация законодателем данных предложений призвана обеспечить принцип неотвратимости наказания за совершенные преступления, а также доступ потерпевшего к правосудию и его право на возмещение

причиненного преступлением вреда. Их решение требует принятия комплексного законодательного акта по внесению изменений в УК, УПК, КоАП Российской Федерации [8, с. 20–31].

#### Список литературы:

1. Акутаев Р. М. Об уголовных проступках и категоризации преступлений в свете постановления Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2013 г. // Российская юстиция. 2013. № 5.
2. Алексеев А. И., Овчинский В. С., Побегайло Э. Ф. Российская уголовная политика: преодоление кризиса: монография. М., 2006.
3. Босхолов С. С. О понятии и критериях криминологической обоснованности гуманизации уголовной политики // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2012. № 3.
4. Ведерникова О. Н. Криминальная ситуация в России в свете мировых тенденций // Российский криминологический взгляд. 2009. № 2.
5. Воскобитова Л. А. Судопроизводство по делам об административных правонарушениях и его место в системе реализации судебной власти // Мировой судья. 2017. № 2.
6. Гаврилов Б. Я. Современная уголовная политика России: цифры и факты: монография. М., 2008.
7. Гаврилов Б. Я., Рогова Е. В. Закрепление уголовного проступка в контексте реформирования уголовного законодательства России // Российская юстиция. 2016. № 11.
8. Гаврилов Б. Я., Рогова Е. В. Мировая юстиция и уголовный проступок: мнение ученого и практика (обоснование проблемы, современное состояние и меры по совершенствованию) // Мировой судья. 2016. № 12.
9. Гаврилов Б. Я., Рогова Е. В. Уголовный проступок: концепция развития (мнение ученого и практика) // Публичное и частное право. 2016. № 4 (32).
10. Гаврилов Б. Я. Уголовный проступок в российском праве: пожелания законодателя или реалии российского общества // Человек: преступление и наказание. 2018. № 2.
11. Гаврилов Б. Я. Уголовный проступок в структуре уголовного закона: прошлое, настоящее, будущее // Юридическая техника. 2020. № 14.
12. Гальперин И. М. Социальные и иные основы депенализации // Советское государство и право. 1980. № 33.

#### References:

1. Akutaev R. M. Ob ugotovnyh prostupkah i kategorizacii prestuplenij v svete postanovleniya Konstitucionnogo Suda RF ot 14 fevralya 2013 g. // Rossijskaya yusticiya. 2013. № 5.
2. Alekseev A. I., Ovchinskij V. S., Pobegajlo E. F. Rossijskaya ugotovnaya politika: preodolenie krizisa: monografiya. M., 2006.
3. Boskholov S. S. O ponyatii i kriteriyah kriminologicheskoy obosnovannosti gumanizacii ugotovnoj politiki // Kriminologicheskij zhurnal Bajkal'skogo gosudarstvennogo universiteta ekonomiki i prava. 2012. № 3.
4. Vedernikova O. N. Kriminal'naya situaciya v Rossii v svete mirovyh tendencij // Rossijskij kriminologicheskij vzglyad. 2009. № 2.
5. Voskobitova L. A. Sudoproizvodstvo po delam ob administrativnyh pravonarusheniyah i ego mesto v sisteme realizacii sudebnoj vlasti // Mirovoj sud'ya. 2017. № 2.
6. Gavrilov B. Ya. Sovremennaya ugotovnaya politika Rossii: cifry i fakty: monografiya. M., 2008.
7. Gavrilov B. Ya., Rogova E. V. Zakreplenie ugotovnogo prostupka v kontekste reformirovaniya ugotovnogo zakonodatel'stva Rossii // Rossijskaya yusticiya. 2016. № 11.
8. Gavrilov B. Ya., Rogova E. V. Mirovaya yusticiya i ugotovnyj prostupok: mnenie uchenogo i praktika (obosnovanie problemy, sovremennoe sostoyanie i mery po sovershenstvovaniyu) // Mirovoj sud'ya. 2016. № 12.
9. Gavrilov B. Ya., Rogova E. V. Ugotovnyj prostupok: koncepciya razvitiya (mnenie uchenogo i praktika) // Publichnoe i chastnoe pravo. 2016. № 4 (32).
10. Gavrilov B. Ya. Ugotovnyj prostupok v rossijskom prave: pozhelaniya zakonodatel'ya ili realii rossijskogo obshchestva // Chelovek: prestuplenie i nakazanie. 2018. № 2.
11. Gavrilov B. Ya. Ugotovnyj prostupok v strukture ugotovnogo zakona: proshloe, nastoyashchee, budushchee // Yuridicheskaya tekhnika. 2020. № 14.
12. Gal'perin I. M. Social'nye i inye osnovy depenalizacii // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1980. № 33.
13. Golovko L. V. Zakonoproekt ob ugotovnom prostupke: mnimye zamysly i real'naya podopleka // Zakon. 2018. № 1.
14. Gordienko V. V. Zakonodatel'nye novely i ih rol' v povyshenii effektivnosti bor'by s

13. Головки Л. В. Законопроект об уголовном проступке: мнимые замыслы и реальная подоплека // Закон. 2018. № 1.
14. Гордиенко В. В. Законодательные новеллы и их роль в повышении эффективности борьбы с преступностью // Российский следователь. 2011. № 16.
15. Дорошков В. В. К вопросу об уголовном проступке // Мировой судья. 2016. № 12.
16. Жалинский А. Э. Уголовное право в ожидании перемен: теоретико-инструментальный анализ. 2 изд., пер. и доп. М., 2016.
17. Зубарев С. М. Новое в уголовном и уголовно-исполнительном законодательстве: некоторые аспекты гуманизации карательной политики // Журнал российского права. 2004. № 4.
18. Интервью Председателя Верховного Суда РФ В. М. Лебедева «Чиновник перед высшим судом. Вячеслав Лебедев: мы поддержим гражданина в споре с бюрократом» // Рос. газ. 2008. № 4803.
19. Калинин Ю. И. Лесоповал с человеческим лицом // Рос. газ. 2002. № 186.
20. Келина С. Г. Уголовный закон. Опыт теоретического моделирования / отв. ред. В. М. Кудрявцев, С. Г. Келина. М., 1987.
21. Кодекс уголовных проступков: проект. М., 1974.
22. Конференция на тему «Уголовное и уголовно-процессуальное законодательство России: основные проблемы применения и направления совершенствования». URL: <http://test.vsrif.ru> (дата обращения: 20.04.2020).
23. Кригер Г. А. Конституция СССР и совершенствование уголовного законодательства // Вестник Московского университета. Серия Право. 1979. № 2.
24. Кузнецова Н. Ф. Преступление и преступность. М., 1969.
25. Лунеев В. В. Роль мониторинга криминальных реалий в механизме совершенствования уголовного законодательства // Мониторинг уголовно-правовой политики Российской Федерации. Общие проблемы: монография / отв. ред. С. В. Максимов. М., 2009.
26. Максимов С. В. и др. Мониторинг уголовно-правовой политики Российской Федерации: монография / под общ. ред. С. В. Максимова. М., 2014.
27. Максимов С. В. УК на перепутье. Стоит ли форсировать работу над новым кодексом // Опубликовано на сайте «Российской газеты» 7 июня 2011 г. URL: <http://www.rg.ru/2011/06/07/uk.html> (дата обращения: 20.04.2020).
28. Парламентские слушания в Совете Федерации 18 ноября 2013 г. URL: <http://legislation.council.gov.ru> (дата обращения: 20.04.2020).
29. Prestupnost'yu // Rossijskij sledovatel'. 2011. № 16.
15. Doroshkov V. V. K voprosu ob ugovolnom prostupke // Mirovoj sud'ya. 2016. № 12.
16. Zhalinskij A. E. Ugovolnoe pravo v ozhidanii peremen: teoretiko-instrumental'nyj analiz. 2 izd., per. i dop. M., 2016.
17. Zubarev S. M. Novoe v ugovolnom i ugovolno-ispolnitel'nom zakonodatel'stve: nekotorye aspekty gumanizacii karatel'noj politiki // ZHurnal rossijskogo prava. 2004. № 4.
18. Interv'yu Predsedatelya Verhovnogo Suda RF V. M. Lebedeva «CHinovnik pered vysshim sudom. Vyacheslav Lebedev: my podderzhim grazhdanina v spore s byurokratom» // Ros. gaz. 2008. № 4803.
19. Kalinin Yu. I. Lesopoval s chelovecheskim licom // Ros. gaz. 2002. № 186.
20. Kelina S. G. Ugovolnyj zakon. Opyt teoreticheskogo modelirovaniya / отв. ред. V. M. Kudryavcev, S. G. Kelina. M., 1987.
21. Kodeks ugovolnyh prostupkov: proekt. M., 1974.
22. Konferenciya na temu «Ugovolnoe i ugovolno-processual'noe zakonodatel'stvo Rossii: osnovnye problemy primeneniya i napravleniya sovershenstvovaniya». URL: <http://test.vsrif.ru> (data obrashcheniya: 20.04.2020).
23. Kriger G. A. Konstituciya SSSR i sovershenstvovanie ugovolnogo zakonodatel'stva // Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya Pravo. 1979. № 2.
24. Kuznecova N. F. Prestuplenie i prestupnost'. M., 1969.
25. Luneev V. V. Rol' monitoringa kriminal'nyh realij v mekhanizme sovershenstvovaniya ugovolnogo zakonodatel'stva // Monitoring ugovolno-pravovoj politiki Rossijskoj Federacii. Obshchie problemy: monografiya / отв. ред. S. V. Maksimov. M., 2009.
26. Maksimov S. V. i dr. Monitoring ugovolno-pravovoj politiki Rossijskoj Federacii: monografiya / pod obshch. red. S. V. Maksimova. M., 2014.
27. Maksimov S. V. UK na pereput'e. Stoit li forsirovat' rabotu nad novym kodeksom // Opublikovano na sajte «Rossijskoj gazety» 7 iyunya 2011 g. URL: <http://www.rg.ru/2011/06/07/uk.html> (data obrashcheniya: 20.04.2020).
28. Parlamentskie slushaniya v Sovete Federacii 18 noyabrya 2013 g. URL: <http://legislation.council.gov.ru> (data obrashcheniya: 20.04.2020).
29. Parlamentskie slushaniya v Sovete Federacii 5 aprelya 2017 g. URL: <http://www.council.gov.ru> (data obrashcheniya: 20.04.2020).
30. Realizaciya principov ugovolnoj politiki v sfere zashchity prav postradavshih ot prestupnyh posyagatel'stv. URL: <https://www.oprf.ru> (data obrashcheniya: 20.04.2020).

29. Парламентские слушания в Совете Федерации 5 апреля 2017 г. URL: <http://www.council.gov.ru> (дата обращения: 20.04.2020).
30. Реализация принципов уголовной политики в сфере защиты прав пострадавших от преступных посягательств. URL: <https://www.orpf.ru> (дата обращения: 20.04.2020).
31. *Рогова Е. В.* Учение о дифференциации уголовной ответственности: дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 2014.
32. *Старостин С. А.* Уголовный проступок: взгляд административиста // Вестник Омской юридической академии. 2017. Т. 14. № 4.
33. *Савенков А. Н., Жуков В. И.* Социология правовых девиаций и социальных аддикций: монография. М., 2018.
34. Теоретические основы исследования и анализа латентной преступности: монография / под ред. С. М. Иншакова. М., 2011.
35. *Толкаченко А. А.* К обсуждению проекта федерального закона в связи с введением понятия уголовного проступка, или чем может помочь постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 2017 г. № 42 // Закон. 2018. № 1.
36. *Федоров А. В.* Соотношение наркопреступлений и административных наркоправонарушений // Библиотека криминалиста. Научный журнал. 2013. № 2.
37. *Целев В. Ф.* Соотношение преступлений и иных правонарушений: сравнительный аспект // Соотношение преступлений и иных правонарушений: современные проблемы: матер. IV Междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 27–28 мая 2004 г.). М., 2005.
38. *Шаргородский М. Д.* Вопросы общего учения о наказаниях в период развернутого строительства коммунистического общества // Межвузовская науч. конф. «Советское государство и право в период развернутого строительства коммунизма». Ленинград, 1961.
39. *Щедрин Н. С.* Основные направления реформирования системы мер уголовного воздействия: опыт законодательного проектирования // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2012. № 2.
31. *Rogova E. V.* Uchenie o differenciacii ugolovnoj otvetstvennosti: dis. ... d-ra. jurid. nauk. M., 2014.
32. *Starostin S. A.* Ugolovnyj prostupok: vzglyad administrativista // Vestnik Omskoj juridicheskoj akademii. 2017. T. 14. № 4.
33. *Savenkov A. N., Zhukov V. I.* Sociologiya pravovyh deviacij i social'nyh addicij: monografiya. M., 2018.
34. Teoreticheskie osnovy issledovaniya i analiza latentnoj prestupnosti: monografiya / pod red. S. M. Inshakova. M., 2011.
35. *Tolkachenko A. A.* K obsuzhdeniyu proekta federal'nogo zakona v svyazi s vvedeniem ponyatiya ugolovного проступка, ili chem mozhet pomoch' postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda RF ot 31 oktyabrya 2017 g. № 42 // Zakon. 2018. № 1.
36. *Fedorov A. V.* Sootnoshenie narkoprestuplenij i administrativnyh narkopravonarushenij // Biblioteka kriminalista. Nauchnyj zhurnal. 2013. № 2.
37. *Cepelev V. F.* Sootnoshenie prestupleniya i inyh pravonarushenij: sravnitel'nyj aspekt // Sootnoshenie prestuplenij i inyh pravonarushenij: sovremennye problemy: mater. IV Mezhdunar. nauch.-praktich. konf. (Moskva, 27–28 maya 2004 g.). M., 2005.
38. *Shargorodskij M. D.* Voprosy obshchego ucheniya o nakazaniyah v period razvernutoго stroitel'stva kommunisticheskogo obshchestva // Mezhvuzovskaya nauch. konf. «Sovetskoe gosudarstvo i pravo v period razvernutoго stroitel'stva kommunizma». Leningrad, 1961.
39. *Shchedrin N. S.* Osnovnye napravleniya reformirovaniya sistemy mer ugolovного vozdeystviya: opyt zakonodatel'nogo proektirovaniya // Kriminologicheskij zhurnal Bajkal'skogo gosudarstvennogo universiteta ekonomiki i prava. 2012. № 2.

**Для цитирования:**

*Гаврилов Б. Я., Божьев В. П.* К вопросу о возвращении уголовного проступка в российское право // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 2 (54). С. 76–86.

**For citation:**

*Gavrilov B. Ya., Bozh'yev V. P.* On the question of the return of criminal misdemeanor to Russian law // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. No 2 (54). P. 76–86.

М. С. КАРМАНОВСКИЙ,  
доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин,  
кандидат юридических наук  
Алтайский институт экономики —  
филиал частного образовательного учреждения  
высшего образования «Санкт-Петербургский  
университет технологий управления и экономики»  
Российская Федерация, 656011, Алтайский  
край, г. Барнаул, пр-т Ленина, д. 106е

E-mail: gertelev@yandex.ru

ORCID: 0000–0001–8918–8334

M. S. KARMANOVSKIJ,  
Candidate of Law,  
Associate Professor of the Department  
of Criminal Law,  
Altai Institute of Economics is a branch  
of the private higher education institution  
«Saint Petersburg University of management  
and Economics technologies» in Russia  
Russian Federation, 656011, Altai territory,  
Barnaul, Lenin Ave., 106e  
E-mail: gertelev@yandex.ru

Е. В. КОСЬЯНЕНКО,  
доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин,  
кандидат юридических наук, доцент  
Алтайский институт экономики — филиал  
частного образовательного учреждения высшего  
образования «Санкт-Петербургский университет  
технологий управления и экономики»  
Российская Федерация, 656011, Алтайский  
край, г. Барнаул, пр-т Ленина, д. 106е

E-mail: gertelev@yandex.ru

ORCID: 0000-0002-7552-9887

E. V. KOS'YANENKO,  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Associate Professor of the Department  
of Criminal Law,  
Altai Institute of Economics is a branch  
of the private higher education institution  
«Saint Petersburg University of management and  
Economics technologies» in Russia  
Russian Federation, 656011, Altai territory,  
Barnaul, Lenin Ave., 106e  
E-mail: gertelev@yandex.ru

Научная специальность:  
12.00.08 — уголовное право и криминология;  
уголовно-исполнительное право.

Scientific specialty:  
12.00.08 — Criminal Law and Criminology;  
Criminal Enforcement Law.

УДК 343.341.1

Дата поступления: 26 февраля 2020 г.

Дата принятия статьи в печать: 15 июня 2020 г.

## Проблемы законодательной регламентации уголовной ответственности преступного сообщества (преступной организации)

## Problems of legislative regulation of criminal liability of criminal association (criminal organization)

### Аннотация

*Актуальность:* статья посвящена анализу понятия преступного сообщества (преступной организации), изложенного в ч. 4. ст. 35 Уголовного кодекса Российской Федерации, а также практике применения ст. 210 данного Кодекса. Важность вопроса обусловлена недостатками юридической техники при конструировании законодателем данной формы соучастия. Этимологическое исследование понятий «организованная группа» и «структурированная

### Annotation

*The relevance:* the article is devoted to the analysis of the concept of criminal association (criminal organization) set out in part 4 article 35 of the Criminal Code, as well as the practice of applying article 210 of the Criminal Code. The importance of the issue is due to shortcomings in the legal technique when the legislator designs this form of complicity. An etymological study of concepts by an organized group and a structured organized group found their identity, with sus-

организованная группа» обнаружило их тождественность, при этом устойчивость является характеристикой внешнего состояния, а структурированность – внутренних связей. Кроме того, противоречия в формулировке цели преступного сообщества вызывают обоснованную критику теоретиков в связи с существенным сужением допустимых законом видов преступной деятельности.

*Постановка проблемы:* согласно закону преступное сообщество может быть либо в форме объединения организованных групп либо представлять структурированную организованную группу. Однако организованная группа как устойчивая группа лиц, заранее объединившихся для совершения одного или нескольких преступлений, также может представлять собой какую-либо структуру. Идентичность понятий «организованная группа» и «структурированная организованная группа» привела к тому, что на практике одни и те же признаки имеют разную правовую оценку.

*Цель:* выработка научно обоснованных предложений и рекомендаций по определению понятия преступного сообщества (преступной организации).

*Методы:* общенаучные (описание, сравнение), формально-логические (анализ, синтез, аналогия), контент-анализ.

*Выводы:* в результате проведенного анализа авторы статьи пришли к выводу, что под преступным сообществом (преступной организацией) следует понимать объединение организованных групп, действующих под единым руководством, члены которых объединены в целях совместного совершения одного или нескольких преступлений. Предложенная редакция корректирует законодательные дефекты, допущенные при формулировании нормы, в частности, путем исключения признаков структурированности организованной группы и цели совершения тяжкого и особо тяжкого преступления для получения прямо или косвенно финансовой или иной материальной выгоды.

**Ключевые слова:** преступное сообщество; преступная организация; структурированная организованная группа; объединение организованных групп; совершение тяжких либо особо тяжких преступлений; получение прямо или косвенно финансовой или иной материальной выгоды.

tainability being a characteristic of the external state and structuring being internal ties. In addition, contradictions in the formulation of the purpose of a criminal association give rise to reasonable criticism of theorists, in connection with a significant narrowing of the types of criminal activities permissible by law.

*The statement of the problem:* according to the law, a criminal association can either be in the form of an association of organized groups or represent a structured organized group. However, an organized group, as a sustainable group of individuals who have united in advance to commit one or more crimes, may also constitute a structure. The identity of the concepts of «organized group» and «structured organized group» has led to the fact that in practice the same characteristics have different legal assessments.

*The objective:* development of scientifically based proposals and recommendations for defining the concept of criminal association (criminal organization).

*The methods of the research:* General scientific (description, comparison), formal logical (analysis, synthesis, analogy), content analysis.

*The conclusions:* as a result of the analysis, the authors of the article concluded that criminal association (criminal organization) should be understood as an association of organized groups acting under the same leadership, whose members are united for the purpose of jointly committing one or more crimes. The proposed version corrects legislative defects in the formulation of the norm, in particular by excluding the signs of structuring of the organized group and the purpose of committing a serious and particularly serious crime in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit.

**Key words:** criminal association, criminal organization, structured organized group, association of organized groups, commission of serious or particularly serious crimes, obtaining directly or indirectly financial or other material benefit.

Сообщество как форма организованной преступности имеет многовековую историю [1, с. 5]. Прообразом современного понятия данной преступной деятельности можно назвать шайку [12, с. 751]. Являясь самым сложным

с точки зрения закона объединением лиц, оно имеет максимальную общественную вредность и представляет одну из серьезных угроз государственной и общественной безопасности нашей страны.

Современное понимание преступного сообщества законодателем было сформулировано лишь в 2009 г.<sup>1</sup> Между тем, анализ применения нормы правоохранительными и судебными органами позволяет сформулировать некоторые тенденции. Так, в таблице (первый столбец) представлены следующие данные: за прошедшие десять лет количество регистрируемых преступлений по ст. 210 Уголовного кодекса Российской Федерации<sup>2</sup> (далее – УК РФ) возросло (рост с 2012 г. по 2015 г.

и в 2018 г.), тогда как удельный вес дел, направленных в суд, составил в среднем лишь 64,3 %. Среди выявленных лиц осуждается только каждое пятое лицо (в 2010 г. – каждый третий, в 2019 г. – каждый одиннадцатый). Большая часть дел на предварительном следствии прекращается за отсутствием события или состава преступления. В 2019 г. по данному основанию было прекращено 29 уголовных дел. Число оправданных по ст. 210 УК РФ в 2019 г. составило 8 лиц.

Таблица

Динамика статистических показателей по ст. 210 УК РФ за период с 2010 по 2019 г. [13]

Год	Зарегистрировано преступлений	Уголовные дела, направленные в суд с обвинительным заключением	Удельный вес (%) из числа зарегистрированных	Выявлено лиц, совершивших преступление	Осуждено лиц	Удельный вес (%) из числа выявленных лиц
2010	172	147	85,46	613	190	30,99
2011	172	110	63,95	534	232	43,45
2012	202	114	56,44	482	203	42,11
2013	251	135	53,78	637	98	15,38
2014	255	180	70,59	789	165	20,91
2015	285	155	54,39	901	219	24,3
2016	252	171	67,86	909	166	18,26
2017	198	149	75,25	919	156	16,97
2018	274	159	58,03	1070	149	13,92
2019	269	178	66,17	1069	99	9,26
Итого:	2330	1498	64,3	7923	1677	21,17

Отмеченные данные показывают следующее: практика применения ст. 210 УК РФ на всех ее этапах (от регистрации преступления до назначения наказания) неутешительна. Оснований для этого много. Мы же остановимся лишь на недостатках юридической техники при конструировании законодателем данной формы соучастия.

Согласно ч. 4 ст. 35 УК РФ преступное сообщество представлено в двух формах: а) структурированная организованная группа, созданная для совершения тяжких или особо тяжких преступлений; б) объединение организованных групп, созданных в тех же целях. В обеих формах центральным понятием является организованная группа.

Граница же между организованной группой и преступным сообществом проходит по индивидуальным признакам: а) структурированность (речь идет о первой его форме) или объединение организованных групп (при второй форме); б) наличие цели – совместного совершения одного или нескольких тяжких либо особо тяжких преступлений для получения прямо или косвенно финансовой или иной материальной выгоды.

Примеров первой формы преступной организации в судебной практике множество [6, 8]. Как отмечает Е. С. Воронина, исследуя признак структурированности в контексте минимального количества членов преступных подразделений, исходим из наличия не менее четырех человек (так как каждое из структурных подразделений состоит не менее чем из двух человек). При этом численность состава преступной организации в силу того, что руководитель указанного объединения не входит ни в одну из са-

<sup>1</sup> О внесении изменений в УК РФ и в статью 100 УПК РФ: федер. закон от 3 ноября 2009 г. № 245-ФЗ // СЗ РФ. 2009. № 45. ст. 5263.

<sup>2</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

мостоятельно функционирующих организованных групп, не может составлять менее пяти человек [2, с. 51].

Согласно позиции законодателя структурированная организованная группа как форма преступного сообщества отличается от организованной группы наличием не менее двух структурных подразделений в своем составе, которые имеют разную специализацию: одни непосредственно совершают преступления (вымогательства, производство немаркированной алкогольной продукции, торговлю оружием, наркотическими средствами и др.), их деятельность направлена на прямое получение финансовой и иной материальной выгоды; другие выполняют обеспечивающие функции (физическое прикрытие, охрану и безопасность, в том числе объектов, где осуществлялась незаконная деятельность).

Между тем, Комитет по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству в заключении к проекту федерального закона № 250820-5 «О внесении изменений в УК РФ и в статью 100 УПК РФ» указал, что одним из признаков преступного сообщества (преступной организации) является то, что это структурированная организованная группа. Однако организованная группа как устойчивая группа лиц, заранее объединившихся для совершения одного или нескольких преступлений, также может представлять собой какую-либо структуру<sup>3</sup>. Аналогичную мысль высказал Л. М. Прокументов, отметив, что структурная определенность группы является одним из важнейших признаков понятия «устойчивость», которое является конституирующим признаком организованной группы [10, с. 140–141].

Действительно, в «Новом словаре русского языка» Т. Ф. Ефремовой под структурой понимается «взаиморасположение и связь составных частей, элементов чего-либо, строение, устройство, организация», под устойчивостью — «не поддающийся, не подверженный изменениям и колебаниям, способный противостоять и вернуться в исходное положение [4]. Следовательно, эти два понятия одного порядка, только устойчивость характеризует внешнее состояние, а структурированность — внутреннюю связь.

В связи с изложенным констатируем, что организованная группа и структурированная организованная группа — тождественные по-

нятия. Об этом же свидетельствует и судебная практика [9].

Вторую разновидность преступного сообщества (преступной организации) законодатель называет объединением организованных групп. В постановлении Пленума Верховного Суда РФ «О судебной практике рассмотрения уголовных дел об организации преступного сообщества (преступной организации) или участии в нем (ней)» отмечается, что объединение организованных групп предполагает наличие единого руководства и устойчивых связей между самостоятельно действующими организованными группами, совместное планирование и участие в совершении одного или нескольких тяжких или особо тяжких преступлений, совместное выполнение иных действий, связанных с функционированием такого объединения<sup>4</sup>.

Анализ первой и второй форм преступного сообщества показывает, что их разница кроется в способе образования. Если структурированная организованная группа создается такой изначально или становится в процессе осуществления совместной преступной деятельности, то объединение организованных групп предполагает существование до определенного периода времени разрозненных между собой организованных групп, но затем слившихся в одно целое, с целью совместного совершения преступлений [10, с. 141]. Причем их сращивание обусловлено не просто намерением совершить одно-два преступления вместе, а соединением в одну преступную организацию, под единым руководством, что свидетельствует о качественно ином образовании [7].

Согласно закону и организованная структурированная группа, и объединение организованных групп действуют под единым руководством, образуются в целях совместного совершения одного или нескольких тяжких либо особо тяжких преступлений для получения прямо или косвенно финансовой или иной материальной выгоды. Именно специальная цель, по мнению законодателя, отличает преступное сообщество от иных форм соучастия, в частности, от организованной группы, целью которой является совершение одного или нескольких преступлений. Для того чтобы признать лиц членами преступного сообщества, члены структурированной организованной группы или объединения организованных групп должны сплотиться не просто в целях совместного совершения одного или нескольких тяжких либо особо тяжких преступлений (цель № 1), но и для полу-

<sup>3</sup> Заключение по проекту федерального закона № 250820-5 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в статью 100 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.02.2020).

<sup>4</sup> О судебной практике рассмотрения уголовных дел об организации преступного сообщества (преступной организации) или участии в нем (ней): постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 июня 2010 г. № 12 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2010. № 8.

чения в результате совершения этих преступлений прямо или косвенно финансовой или иной материальной выгоды (цель № 2).

На парадоксы данной формулировки указывали многие авторы [2, с. 63; 3, с. 36]. Так, В.С. Комиссаров, А. П. Кузнецов, Ю.И. Сучков отмечали, что в случае прерванности подготовки некоторых особо тяжких преступлений (ст. 281, 317 УК РФ) ответственность по ст. 210 УК РФ наступает со ссылкой на ст. 30 УК РФ, поскольку корыстная цель не является содержанием многих опасных преступлений, а это в свою очередь противоречит ч. 5 ст. 35 УК РФ, где сам факт организации и руководства преступной деятельностью уже признается оконченным преступлением [5, с. 196]. Л.М. Прокументов в связи с этим пишет: «Введение признака направленности на совершение тяжких или особо тяжких преступлений не может являться серьезным отличием от организованной группы, поскольку последняя также может создаваться для совершения таких преступлений... А как быть в случаях совершения организованной сплоченной группой преступлений, не относимых Уголовным кодексом РФ к категории тяжких или особо тяжких? Можно ли при-

влекать в таких случаях участников преступного сообщества к ответственности вообще? Очевидно, что нельзя. Но это же полный абсурд» [10, с. 139].

В связи с отмеченными противоречиями в законодательной формулировке цели преступного сообщества (преступной организации) считаем, что указание на характер и степень опасности преступлений, а также их корыстную направленность является лишним и нуждается в исключении.

Резюмируя изложенное, отметим, что понятие преступного сообщества требует корректировки ввиду законодательного дефекта, допущенного при формулировании нормы, в частности, путем исключения признаков структурированности организованной группы и цели совершения тяжкого и особо тяжкого преступления для получения прямо или косвенно финансовой или иной материальной выгоды. Под преступным сообществом (преступной организацией) следует понимать объединение организованных групп, действующих под единым руководством, члены которых объединены в целях совместного совершения одного или нескольких преступлений.

#### Список литературы:

1. Виденькина Ж. В. Ответственность за организацию преступного сообщества или участие в нем: науч. практ. пособ. / отв. ред. Н. Г. Кадников. М., 2014.
2. Воронин С. Э., Воронина Е. С., Железняков А. М. Организация преступного сообщества: уголовно-правовые и криминалистические аспекты: монография. Красноярск, 2015.
3. Гапеев Д. Е. Организация преступного сообщества (преступной организации): уголовно-правовой и криминологический аспекты: монография. М., 2018.
4. Ефремова Т. Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный: в 2 т. М., 2000.
5. Комиссаров В. С., Кузнецов А. П., Сучков Ю. И. Ответственность за деяния, совершаемые преступным сообществом (преступной организацией): проблемы и пути разрешения // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2011. № 1 (14).
6. Приговор Алтайского краевого суда от 26 апреля 2017 г. по делу № 2-1/2017. <https://sudact.ru/regular/doc> (дата обращения: 20.02.2020).
7. Приговор Ленинского районного суда г. Саратова от 24 февраля 2015 г. по делу

#### References:

1. Viden'kina Zh. V. Otvetstvennost' za organizaciyu prestupnogo soobshchestva ili uchastie v nem: nauchno-prakticheskoe posobie / отв. red. N. G. Kadnikov. M., 2014.
2. Voronin S. E., Voronina E. S., Zheleznyakov A. M. Organizaciya prestupnogo soobshchestva: ugovovno-pravovye i kriminalisticheskie aspekty: monografiya. Krasnoyarsk, 2015.
3. Gapeenok D. E. Organizaciya prestupnogo soobshchestva (prestupnoj organizacii): ugovovno-pravovoj i kriminologicheskij aspekty: monografiya. M., 2018.
4. Efremova T. F. Novyj slovar' russkogo yazyka. Tolkovno-slovoobrazovatel'nyj: v 2 t. M., 2000.
5. Komissarov V. S., Kuznecov A. P., Suchkov Yu. I. Responsibility for acts committed by a criminal association (criminal gang): problems and ways to resolve // Legal science and practice: Journal of Nizhny Novgorod academy of the Ministry of internal affairs of Russia. 2011. № 1 (14).
6. Prigovor Altajskogo kraevogo suda ot 26 aprelya 2017 g. po delu № 2-1/2017. <https://sudact.ru/regular/doc> (data obrashcheniya: 20.02.2020).
7. Prigovor Leninskogo rajonnogo suda g. Saratova ot 24 fevralya 2015 g. po delu № 1-72/2015. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/mxFgMt-1NefUt/> (data obrashcheniya: 20.02.2020).
8. Prigovor Leninskogo rajonnogo suda g. Ul'yanovska ot 17 maya 2019 g. po delu

- № 1-72/2015. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/mxFgMt1NefUt/> (дата обращения: 20.02.2020).
8. Приговор Ленинского районного суда г. Ульяновска от 17 мая 2019 г. по делу № 1-252/2018. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/po5IUzvmBtU1/> (дата обращения: 20.02.2020).
  9. Приговор Первомайского районного суда г. Кирова от 4 сентября 2019 г. по делу № 1-142/2019. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/Mh4NhKmVw3mn/> (дата обращения: 20.02.2020).
  10. *Прозументов Л. М.* Преступное сообщество (преступная организация) как форма соучастия в преступлении // Вестник Томского государственного университета. 2011. № 352.
  11. Статистика и аналитика. Состояние преступности (архивные данные). URL: <https://mvd.rf/folder/101762> (дата обращения 18.02.2020).
  12. Русское уголовное право: лекции. Часть общая / Таганцев Н. С. 2-е изд., пересмотр. и доп. СПб., 1902. Т. 1.
  13. Отчет о числе осужденных по всем составам преступлений УК РФ и иных лицах, в отношении которых вынесены судебные акты по уголовным делам за 2010–2019 гг. (Форма № 10-а). URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 18.02.2020).
9. Prigovor Pervomajskogo rajonnogo suda g. Kirova ot 4 sentyabrya 2019 g. po delu № 1-142/2019. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/Mh4NhKmVw3mn/> (data obrashcheniya: 20.02.2020).
  10. *Prozumentov L. M.* Prestupnoe soobshchestvo (prestupnaya organizaciya) kak forma souchastiya v prestuplenii // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. 2011. № 352.
  11. Statistika i analitika. Sostoyanie prestupnosti (arhivnye dannye). URL: <https://mvd.rf/folder/101762> (data obrashcheniya 18.02.2020).
  12. Russkoe ugovolnoe pravo: lekci. Chast' obshchaya / Tagancev N. S. 2-e izd., peresmotr. i dop. SPb., 1902. T. 1
  13. Otchet o chisle osuzhdennyh po vsem sostavam prestuplenij UK RF i inyh licah, v otноshenii kotoryh vyneseny sudebnye akty po ugovolnym delam» za 2010–2019 gg. (Forma № 10-a). URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (data obrashcheniya 18.02.2020).

**Для цитирования:**

*Кармановский М. С., Косьяненко Е. В.* Проблемы законодательной регламентации уголовной ответственности преступного сообщества (преступной организации) // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 2 (54). С. 87–92.

**For citation:**

*Karmanovskij M. S. Kos'yanenko E. V.* Problems of legislative regulation of criminal liability of criminal association (criminal organization) // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. No 2 (54). P. 87–92.

В. О. ЛАПИН,  
начальник отдела  
научно-исследовательского центра  
кандидат юридических наук, доцент  
Академия управления МВД России  
Российская Федерация, 125993, г. Москва,  
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8  
E-mail: lapin78@mail.ru

V. O. LAPIN,  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Head of the Research Center Department  
Management Academy of the Ministry  
of the Interior of Russia  
Russian Federation, 125171, Moscow,  
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8  
E-mail: lapin78@mail.ru

Научная специальность:  
12.00.12 – криминалистика;  
судебно-экспертная деятельность;  
оперативно-розыскная деятельность.

Scientific specialty:  
12.00.12 – Criminalistics;  
Forensic Expert Activity;  
Operational Search Activity.

ORCID 0000–0003–1539–1211  
УДК 343.985.7

Дата поступления: 20 апреля 2020 г.

Дата принятия статьи в печать: 15 июня 2020 г.

## Преступления в сфере предпринимательской деятельности как объект криминалистического исследования

### Crimes in the sphere of business activity as an object of forensic research

#### Аннотация

*Актуальность* изучения преступлений в сфере предпринимательской деятельности с криминалистической точки зрения обусловлена необходимостью повышения качества расследования преступлений рассматриваемой категории и исключения фактов необоснованного вмешательства правоохранительных органов в разрешение гражданско-правовых споров хозяйствующих субъектов.

*Постановка проблемы:* в современных условиях развития нашего государства основным драйвером развития его экономики выступает предпринимательская деятельность, которая должна создать необходимый задел для роста экономики, для ее прорывного развития, в том числе в рамках реализации национальных проектов. Как показывает следственная практика, субъекты предпринимательства нередко сталкиваются с повышенным вниманием к их хозяйственной деятельности как со стороны контролирующих и надзорных, так и правоохранительных органов, которое порой приводит к необоснованному уголовному преследованию предпринимателей. Все это происходит на фоне введения дополнительных гарантий обеспечения защиты прав добросовестных субъектов предпринимательской деятельности, вовлекаемых в орбиту уголовного судопроизвод-

#### Annotation

*The relevance* of studying crimes in the field of business from a forensic point of view is due to the need to improve the quality of investigation of crimes in this category and exclude the facts of unjustified interference of law enforcement agencies in the resolution of civil disputes of economic entities.

*The statement of the problem:* in modern conditions of development of our state, the main driver of the development of its economy is business activity, which should create the necessary Foundation for economic growth, for its breakthrough development, including within the framework of national projects. As investigative practice shows, business entities often face increased attention to their economic activities from both regulatory and Supervisory authorities and law enforcement agencies, which sometimes leads to unjustified criminal prosecution of entrepreneurs. All this happens against the background of the introduction of additional guarantees to ensure the protection of the rights of bona fide business entities involved in the orbit of criminal proceedings, and increasing requirements for the quality of law enforcement agencies to identify and investi-

ства, и повышения требований к качеству деятельности правоохранительных органов по выявлению и расследованию преступлений указанной категории. Отсутствие четких критериев определения преступлений рассматриваемой группы создает риск нераспространения следователем дополнительных гарантий на субъектов предпринимательства, в отношении которых ведется расследование, производятся следственные действия, избирается мера пресечения и т. п.

*Цель исследования:* определение понятия «преступления в сфере предпринимательской деятельности» (его признаков и перечня составов преступлений им охватываемых) как объекта криминалистического исследования и основы формирования общих положений методики расследования преступлений рассматриваемой категории.

*Методы исследования:* общенаучные (описание, сравнение), формально-логические (анализ, синтез, аналогия), контент-анализ, экспертная оценка.

*Результаты и ключевые выводы:* в качестве основания для создания криминалистической методики расследования преступлений в сфере предпринимательской деятельности необходимо объединить преступления, отвечающие следующим признакам: совершены субъектом предпринимательской деятельности; совершены в процессе выполнения субъектом предпринимательской деятельности своих профессиональных обязанностей; путем нарушения правил нормативного характера, регулирующих сферу предпринимательской и иной экономической деятельности (гражданское, налоговое, бюджетное, таможенное, валютное, банковское законодательство); вследствие умышленного нарушения профессиональных обязанностей, договорных обязательств и норм права, преследуя корыстный мотив.

Только при сочетании вышеперечисленных признаков объединяемые преступления смогут стать основой для формирования общих положений методики расследования преступлений в сфере предпринимательской деятельности.

Сходство механизмов подготовки, совершения и сокрытия преступлений в сфере предпринимательской деятельности обуславливают сходство механизмов отражения содеянного и материальных последствий, что в свою очередь предопределяет сходство главных обстоятельств, подлежащих установлению задач, версий, основных направлений, средств и методов выявления и расследования преступлений данной категории.

**Ключевые слова:** преступления в сфере предпринимательской деятельности; субъект предпринимательской деятельности; признаки преступления; криминалистическая методика расследования преступлений; органы внутренних дел; экономическая деятельность.

gate crimes of this category. The lack of clear criteria for defining crimes under review, the group creates a risk of non-proliferation investigator additional guarantees to business entities in respect of whom the investigation, investigative actions are made, to elect a measure of restraint, etc.

*The purpose of the study:* the definition of «crimes in the sphere of entrepreneurial activity» (its signs and the list of crimes covered by them) as an object of forensic investigation and the basis for the formation of the General provisions of a technique of investigation of crimes of the considered category.

*The research methods:* General scientific (description, comparison), formal logical (analysis, synthesis, analogy), content analysis, expert evaluation.

*The results and key conclusions:* as a basis for creating a forensic methodology for investigating crimes in the field of business, it is necessary to combine crimes that meet the following criteria: committed by a business entity; committed in the course of performing their professional duties by a business entity; by violating the rules of a regulatory nature regulating the sphere of business and other economic activities (civil, tax, budget, customs, currency, banking legislation); as a result of deliberate violation of professional duties, contractual obligations and legal norms, pursuing a mercenary motive.

Only when the above-mentioned features are combined, the combined crimes can become the basis for the formation of General provisions of the methodology for investigating crimes in the sphere of business activity.

Similarity of mechanisms of preparation, Commission and concealment of crimes in the sphere of business activity, cause similarity of mechanisms of reflection of deeds and material consequences that, in turn, predetermines similarity of the main circumstances to be established, tasks, versions, main directions, means and methods of detection and investigation of crimes of this category.

**Key words:** crimes in the sphere of business activity; subject of business activity; signs of crime; criminalistic methods of crime investigation; internal Affairs bodies; economic activity.

Развитие предпринимательства в Российской Федерации и создание благоприятных условий ведения бизнеса является одной из стратегических задач. На государственном уровне проводится последовательный курс по декриминализации преступлений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также закрепляются дополнительные гарантии соблюдения прав субъектов предпринимательской деятельности, вовлекаемых в уголовное судопроизводство.

Так, по данным Всемирного банка, в части создания благоприятных условий ведения бизнеса Российская Федерация за последние пять лет поднялась в рейтинге с 51 позиции в 2016 г. на 28 позицию в 2019 г. [20].

Вместе с тем одним из факторов, который сдерживает развитие бизнеса в настоящее время, является «высокий уровень давления правоохранительных органов». В средствах массовой информации настойчиво и методично насаждается мнение, согласно которому все беды российского бизнеса обусловлены незаконным давлением правоохранительных органов.

По нашему мнению, влияние указанного фактора на развитие предпринимательства в России сильно преувеличено. Так, по данным ВЦИОМ, в рейтинге факторов, сдерживающих развитие бизнеса, «высокий уровень давления правоохранительных органов» занимает самую последнюю строчку. В числе факторов, оказывающих наибольшее влияние, следует выделить: неопределенность экономической ситуации, высокий уровень налогообложения и снижающийся спрос на внутреннем рынке [19].

В то же время нельзя отрицать, что полностью исключены факты вмешательства следственных органов в корпоративные конфликты, воспрепятствования предпринимательской деятельности и добросовестной конкуренции путем необоснованного возбуждения уголовных дел о преступлениях в сфере предпринимательской деятельности, применения мер процессуального принуждения и иных действий, ограничивающих права и законные интересы субъектов предпринимательской деятельности.

МВД России обеспечивает экономическую безопасность государства, защищает бюджетные средства, выделяемые на реализацию приоритетных национальных проектов, а также гарантирует защиту добросовестных субъектов предпринимательской деятельности от необоснованного вовлечения в уголовное судопроизводство.

Так, на расширенной коллегии МВД России Президент Российской Федерации В.В. Путин обратил внимание на то, что экономическая безопасность заключается не в том, чтобы в каждом предпринимателе видеть потенциального нару-

шителя, а в защите нашего отечественного бизнеса, наших законопослушных граждан, которые создают новые рабочие места, сами работают. Именно такая работа в области экономической безопасности призвана служить важнейшим элементом формирования привлекательного, комфортного, цивилизованного делового климата в стране [15].

Одновременно Министром внутренних дел Российской Федерации генералом полиции Российской Федерации В.А. Колокольцевым в рамках расширенной коллегии дополнительно поставлена задача «обеспечить неукоснительное соблюдение законных прав и интересов хозяйствующих субъектов при проведении проверочных мероприятий. Категорически неприемлемо наше вмешательство в какие-либо гражданско-правовые споры между коммерческими организациями» [15].

Для формирования объективной оценки масштабов, структуры, тенденций развития и общественной опасности преступлений в сфере предпринимательской деятельности проанализируем данные ведомственной статистики. Отметим, что до 2017 г. централизованный сбор статистической информации о преступлениях, совершаемых в сфере предпринимательской деятельности, ФКУ «ГИАЦ МВД России» не осуществлялся. В настоящее время для целей учета преступлений введен дополнительный код 156 «преступление совершено субъектом предпринимательской деятельности». Однако практика применения указанного кода пока еще нарабатывается, и говорить о полноте отражения всей совокупности преступлений рассматриваемой категории в данных статистики пока еще рано.

На протяжении последних лет, несмотря на общую тенденцию снижения количества регистрируемых преступлений экономической направленности, только за период с 2017 по 2019 г. субъектами предпринимательской деятельности совершено 45 084 преступления [23].

В структуре преступлений экономической направленности, совершенных субъектами предпринимательства, следует выделить преступления: против собственности (54,7 %); в сфере экономической деятельности (24,3 %); против интересов службы в коммерческих и иных организациях (2,8 %); экологические (1,3 %); в сфере компьютерной информации (0,05 %); против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления (3,5 %) и налоговые (14,3 %).

К числу субъектов Российской Федерации – лидеров по количеству зарегистрированных преступлений экономической направлен-

ности, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, относятся г. Москва, Красноярский край, Ростовская область, Республика Татарстан, Республика Башкортостан, Тюменская область, на территории которых совершено более 30 % преступлений.

За рассматриваемый период более чем в 1,5 раза увеличилось количество выявленных лиц, совершивших преступления в сфере предпринимательской деятельности (с 4 569 лиц в 2017 г. до 7 962 лиц в 2019 г.).

В зависимости от принадлежности предмета посягательства преступления в сфере предпринимательской деятельности совершены в отношении частной собственности (60 %) и государственной и муниципальной собственности (30 %), иных форм собственности (10 %).

Вместе тем, если количество предварительно расследованных преступлений за рассматриваемый период увеличилось с 67,7 % до 77,2 % от общего количества выявленных преступлений, то количество преступлений, уголовные дела по которым направлены в суд, уменьшилось с 72,2 % до 70,1 % от общего количества предварительно расследованных преступлений. При этом существенно увеличился (в 5 раз) размер причиненного материального ущерба с 45,2 млрд руб. (2017 г.) до 246,5 млрд руб. (2019 г.).

Вместе с тем преступления, совершенные субъектами предпринимательской деятельности, в общем количестве преступлений экономической направленности составляют лишь 16 %, в то время как размер причиненного ими ущерба – более половины (55 %). Это еще раз показывает особую опасность рассматриваемой категории преступлений, в том числе с учетом размера причиняемого ущерба.

Это лишь общая характеристика преступлений экономической направленности, совершенных субъектами предпринимательской деятельности, основанная на анализе данных ведомственной статистики.

В то же время остается достаточно большое количество нерешенных вопросов как теоретического характера, например, закрепление определения «преступления в сфере предпринимательской деятельности», так и чисто практических задач, связанных с правильной квалификацией преступлений и решением вопроса о возможности применения дополнительных гарантий защиты прав субъектов предпринимательской деятельности, вовлеченных в уголовное судопроизводство.

Решение задач по созданию благоприятных условий ведения бизнеса (избавление от практики вмешательства правоохранительных органов в коммерческую деятельность, необоснованное уголовное преследование субъек-

тов предпринимательской деятельности), которые стоят перед МВД России, невозможно без глубокого анализа рассматриваемой проблемы, выявления наиболее существенных факторов, оказывающих негативное влияние, определения общих критериев и понятия «преступления в сфере предпринимательской деятельности», выработки общих положений методики расследования преступлений в сфере предпринимательской деятельности.

На первоначальном этапе необходимо определить объект криминалистического исследования (преступления в сфере предпринимательской деятельности) и его границы (с учетом сравнения рассматриваемого понятия со смежными категориями).

Поскольку преступления в сфере экономики и в сфере предпринимательской деятельности являются одновременно объектом исследования ряда наук уголовно-правового цикла, необходимо применить межотраслевой подход к анализу представленных категорий.

Изучение понятия, признаков и особенностей преступлений в сфере предпринимательской деятельности имеет существенное значение для криминалистики (как основание формирования общих положений методики расследования преступлений в сфере предпринимательской деятельности).

Несмотря на то, что с момента введения в действие Уголовного кодекса Российской Федерации<sup>1</sup> (далее – УК РФ) прошло уже более 20 лет, нормативно не закреплены такие понятия, как: «экономическая преступность», «экономические преступления», «преступления в сфере предпринимательской деятельности», «преступления экономической направленности» и «преступления в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности», что негативно сказывается прежде всего на правоприменительной практике.

В то же время отмеченные категории широко используются в науках криминологии, уголовном праве, уголовном процессе и криминалистике, а также в повседневной практической деятельности правоохранительных органов (для целей учета преступлений и ведения форм статистического наблюдения).

Обратимся к истокам образования и введения в 1940 г. американским криминологом Эдвином Сатерлендом в научный оборот понятия «беловоротничковая преступность», под которым понимался комплекс правонарушений, совершаемых уважаемыми лицами с высоким социальным статусом (бизнесменами и людьми определенных профессий) в рамках их профес-

<sup>1</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63 ФЗ. URL: <http://www.pravo.go.ru> (дата обращения: 23.03.2020).

сиональной деятельности, с нарушением доверия, которое им оказывается [1, с. 1–12]. В своей работе автор вскрывает серьезную проблему неотвратимости уголовной ответственности для определенной категории лиц с «высоким социальным статусом» по сравнению с иными преступниками.

Видный шведский юрист Бу Свенссон в книге «Экономическая преступность» отмечает, что экономическая преступность имеет в качестве прямого мотива экономическую выгоду, носит длящейся характер, осуществляется систематически и в рамках легальной хозяйственной деятельности, на основе которой возникают преступные деяния. Только предприниматель, его заместитель или агент могут совершать экономические преступления (преступность предпринимателей) [22, с. 25–29].

В отечественной науке криминологии одной из первых и наиболее значимых работ по рассматриваемой тематике является монография профессора А. М. Яковлева «Социология экономической преступности», в которой автор под экономической преступностью понимает совокупность корыстных посягательств на социалистическую собственность, порядок управления народным хозяйством со стороны лиц, выполняющих определенные функции в системе экономических отношений [25, с. 50–51].

До настоящего времени ни в криминологии, ни в уголовном праве, ни в криминалистике не сложилось единых дефиниций, определяющих «экономическую преступность», «преступления в сфере экономики», «преступления в сфере экономической деятельности», «экономические преступления» и т. п. Напротив, в поисках научного объяснения сущности экономических преступлений многие авторы вводят в научный оборот новые понятия и категории, которые, по их мнению, в большей степени позволяют понять и объяснить такое социальное явление, как экономические преступления. Из числа наиболее сходных научных категорий с преступлениями в сфере предпринимательской деятельности следует выделить: «финансовые преступления» [11, с. 649–662], «преступления экономической направленности» [24, с. 8–33; 3, с. 4–15], «преступность экономической направленности» [13, с. 5–28], «преступное нарушение правил экономической деятельности» [4, с. 6–18], «преступления в сфере предпринимательской деятельности» [8, с. 61–62], «предпринимательская преступность» [6] и др.

Изложенное позволяет констатировать, что проблема дефиниции преступлений в сфере экономики, экономической и предпринимательской деятельности является востребованной и привлекает внимание большого количества ученых. Однако, как справедливо отмеча-

ет Н. А. Лопашенко, ясности с объектом экономических преступлений как не было, так и нет [14, с. 47].

Для более детального понимания категорий преступлений в сфере предпринимательской деятельности проанализируем их сходства и различия.

Преступления в сфере предпринимательской деятельности являются составной частью преступлений в сфере экономической деятельности в рамках широкой трактовки данного понятия. Согласно указанному подходу в действующем УК РФ преступления в сфере экономической, в том числе предпринимательской деятельности, содержатся не только в одной-единственной гл. 22 УК РФ, но и в иных главах УК РФ.

Ю. П. Кравец приходит к выводу, что предпринимательская деятельность — это разновидность законной экономической деятельности, осуществляемой самостоятельно и инициативно на профессиональной, инновационной основе, совершаемой целенаправленно и постоянно в целях удовлетворения общественных потребностей и государственных интересов в процессе производства товаров и их реализации, выполнения работ, оказания услуг, воспроизводства иных материальных благ для рынка лицами, зарегистрированными в качестве индивидуального предпринимателя или юридического лица в установленном законом порядке [10, с. 135].

В условиях реализации современных требований по защите прав субъектов предпринимательской деятельности М. Г. Жилкиным преступления в сфере предпринимательской деятельности определяются как преступления, посягающие посредством нарушения гражданского и административного законодательства на общественные отношения в сфере экономики, складывающиеся в связи с порядком осуществления и порядком государственного регулирования предпринимательской деятельности [8, с. 61].

Весьма интересен подход к пониманию и определению преступлений в сфере предпринимательской деятельности, закрепленный в уголовно-процессуальном законодательстве и постановлениях Пленума Верховного Суда Российской Федерации.

Преступлениями в сфере предпринимательской деятельности признаются деяния, которые совершены индивидуальным предпринимателем в связи с осуществлением им предпринимательской деятельности и (или) управлением принадлежащим ему имуществом, используемым в целях предпринимательской деятельности, а также членом органа управления коммерческой организации в связи с осуществлением им полномочий по управлению

организацией либо при осуществлении коммерческой организацией предпринимательской деятельности<sup>2</sup>.

Положения уголовно-процессуального законодательства применительно к определению преступлений в сфере предпринимательской деятельности свидетельствуют о том, что основную роль играют критерии статуса лиц (субъектов предпринимательской деятельности), исполнения последними профессиональных функций в сфере предпринимательской деятельности, а также их взаимосвязи с преступными деяниями, которые перечислены в соответствующей статье Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Результаты проведенного анализа понятия преступлений в сфере предпринимательской деятельности позволяют перейти к завершающему этапу — определению особенностей рассматриваемой категории для нужд криминалистической науки.

Вопрос классификации преступлений в криминалистике является исключительно важным и имеет принципиальное значение для дальнейшего создания или совершенствования криминалистических методик расследования преступлений, улучшения процесса подготовки следователей и повышения их профессионального мастерства [17].

Основания для классификации преступлений могут быть различными, как правило, это уголовно-правовые данные и криминалистические признаки, а в отдельных случаях — их сочетание. Вместе с тем использование чисто уголовно-правовых характеристик в качестве основания создания той или иной методики расследования преступлений не всегда позволяет учесть потребности криминалистической науки и практики.

Применительно к рассматриваемой теме исследования обратим внимание на такое основание для классификации, как связь преступления с профессиональной деятельностью. Впервые указанное основание упомянуто в работе В. А. Образцова [18, с. 90–100], а в дальнейшем его разработкой продолжил заниматься как сам В. А. Образцов [17], так и ряд ученых-криминалистов (В. И. Рохлин [21], Л. В. Бертовский [2], М. М. Яковлев [26], Ищенко Е. П. [9] и другие).

Так, В. А. Образцов в качестве ключевых признаков, позволяющих объединить группы различных видов преступлений, имеющих сход-

ство в силу их связи с профессиональной деятельностью, выделил следующие:

1) субъектами рассматриваемых преступлений являются работники управленческих, производственных, коммерческих и иных структур, реализующие свои функции в сфере экономики и в иных областях трудовой деятельности;

2) преступления совершаются вышеуказанными работниками в связи с выполнением служебных, трудовых обязанностей в процессе производства, хранения, сбыта, обеспечения сохранности изготавливаемой и выпускаемой продукции, осуществления контроля за ее качеством, правильностью финансовых операций, оказания финансовых и иных услуг населению и других видов деятельности;

3) в основе преступлений лежит нарушение правил нормативного характера, определяющих направленность, регулирующих порядок и условия осуществления соответствующей деятельности, регламентирующих права и обязанности ее участников (законов, ГОСТов, инструкций, приказов и т. д.) [12, с. 701–702].

Важное значение для выявления и раскрытия рассматриваемых преступлений имеет прежде всего закономерная связь преступлений с профессиональной деятельностью, а также закономерностями, которые лежат в основе этой деятельности.

Рассматриваемый подход получил дальнейшее развитие применительно к такой группе преступлений, как преступления в сфере хозяйственной деятельности. В. И. Рохлин, являясь опытным прокурорским работником и ученым, обобщил имеющийся богатый опыт расследования хищений в различных отраслях народного хозяйства и создал общую методику расследования преступления в сфере хозяйственной деятельности. Фактически им объединены в одну группу преступления, совершаемые в сфере хозяйственной деятельности, хотя их составы различны по уголовно-правовой квалификации и закреплены в разных разделах и главах УК РФ [21, с. 26].

Анализ преступлений в сфере хозяйственной деятельности свидетельствует о том, что они совершались в условиях государственной плановой экономики, предприятия имели преимущественно государственную собственность, а их руководители являлись должностными лицами. Однако многие признаки, объединяющие указанную группу преступлений, являются актуальными и в настоящее время (в условиях рыночной экономики).

Ярким подтверждением этому стало диссертационное исследование «Проблемы теории и практики выявления и расследования преступного нарушения правил экономической деятельности», подготовленное Л. В. Бертовским и успешно защищенное в 2005 г.

<sup>2</sup> О практике применения судами законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности за преступления в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности [Электронный ресурс]: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 ноября 2016 г. № 48. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

По мнению автора, при всем различии уголовно-правовых характеристик и квалификаций преступные нарушения правил экономической деятельности входят в одну родственную в криминалистическом отношении группу преступлений. Они имеют сходство не только в части ряда важных признаков их криминалистических характеристик, но и принципов, подходов, средств их выявления и расследования [16, с. 46–47].

На современном этапе указанный подход использован при разработке методик расследования преступлений в сфере банковской деятельности (Н.А. Данилова, 2006 г.) [7], в сфере незаконного оборота драгоценных металлов и драгоценных камней (С.Л. Никонович, 2015 г.) [16], в сфере страхования (Р.Н. Боровских, 2018 г.) [5]. Кроме того, в 2009 г. защищена диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук М.М. Яковлевым на тему «Проблемы теории и практики выявления и расследования преступлений, связанных с профессиональной деятельностью», в которой автор попытался создать универсальную методику расследования преступлений различных групп, в том числе связанных с медицинской деятельностью и вымогательством, связанным с профессиональной деятельностью.

Проведенный анализ подходов к содержанию понятия «преступления в сфере предпринимательской деятельности» свидетельствует о большом интересе к рассматриваемой категории в науках уголовно-правового цикла, а также в правоприменительной практике. Однако каждая наука рассматривает данные преступления применительно к решению собственных задач, а следовательно, не в полной мере учитываются потребности криминалистической науки и практики, в том числе по разработке общих положений криминалистической методики расследования преступлений в сфере предпринимательской деятельности.

Так, не выдерживает критики подход к разработке общих положений криминалистической методики расследования преступлений в сфере предпринимательской деятельности исключительно по уголовно-правовым основаниям (например, раздел 8 «Преступления в сфере экономики», либо гл. 22 «Преступления в сфере экономической деятельности»). Гипотетически допуская такую ситуацию, мы столкнулись бы с проблемой объединения в криминалистическую методику таких преступлений, например, как кража (ст. 158 УК РФ), фиктивное банкротство (ст. 197 УК РФ) и злоупотребление полномочиями (ст. 201 УК РФ). По нашему мнению, с криминалистической точки зрения это неприемлемо. В случае разработки соответствующей криминалистической методики в рамках гл. 22

«Преступления в сфере экономической деятельности» аналогично возникнет вопрос поиска общих закономерностей подготовки, совершения и сокрытия преступлений, предусмотренных 54 статьями гл. 22 УК РФ, а также разработки общих рекомендации по расследованию указанных преступлений. Кроме того, по ряду преступлений в сфере экономической деятельности отсутствует достаточный объем судебно-следственной практики, необходимой для проведения научного исследования и разработки криминалистической методики расследования. К таким преступлениям можно отнести как давно существующие (например, ст. 170, 178, 184, 185–185.4, 185.6, 189, 190, 192, 197 УК РФ), так и вновь закрепленные в УК РФ (например, ст. 170.2, 171.3, 171.4, 172.1, 172.2, 172.3, 199.3, 199.4, 200.2, 200.3, 200.4, 200.5, 200.6 УК РФ).

При исследовании проблем расследования преступлений и создании соответствующих частных криминалистических методик необходимо четко определить эмпирическую базу исследования, в которой должны быть не разнородные экономические преступления, а вполне определенные составы преступлений, имеющие общие закономерности подготовки, совершения и сокрытия, на основе соответствующих криминалистических признаков.

Несоблюдение указанных правил разработки криминалистических методик (т. е. механическое объединение различных составов преступлений) приводит к тому, что созданные таким образом криминалистические методики и рекомендации могут быть применимы лишь к части преступлений, другая же часть преступлений, имеющая существенные отличия, остается без надлежащего методического и научного обеспечения.

По этой же причине является весьма проблематичной разработка общих положений криминалистической методики расследования «преступлений экономической направленности». Как ранее нами отмечалось, такая категория объединяет большое количество преступлений, предусмотренных различными разделами и главами УК РФ, которые имеют принципиальные различия как с уголовно-правовой, так и криминалистической точек зрения (по механизму совершения преступлений и слеодообразования, субъекту совершения преступления, а следовательно, и деятельности правоохранительных органов по их выявлению, раскрытию и расследованию таких преступлений).

Таким образом, нужны признаки (критерии) уголовно-правовые и криминалистические, которые позволили бы корректно объединить преступления в сфере предпринимательской деятельности для последующей разработки общих положений криминалистической методики расследования преступлений соответствующей категории.

Полагаем, что в качестве основания для создания общих положений криминалистической методики расследования преступлений в сфере предпринимательской деятельности необходимо объединить преступления, отвечающие следующим признакам:

— совершены в сфере предпринимательской деятельности, осуществляемой на законных основаниях, либо под прикрытием такой деятельности;

— совершены субъектом предпринимательской деятельности (т. е. зарегистрированным в качестве юридического лица или индивидуального предпринимателя в установленном законом порядке и внесенным в ЕГРЮЛ или ЕГРИП соответственно) или иным лицом, осуществляющим фактическое руководство формально-легитимной организацией;

— совершены индивидуальным предпринимателем в связи с осуществлением им предпринимательской деятельности и (или) управлением принадлежащим ему имуществом, используемым в целях предпринимательской деятельности, либо если эти преступления совершены членом органа управления коммерческой организации в связи с осуществлением им полномочий по управлению организацией, либо в связи с осуществлением коммерческой организацией предпринимательской или иной экономической деятельности;

— совершены путем умышленного нарушения правил нормативного характера, регулирующих сферу экономической деятельности (административное, уголовное, гражданское, налоговое, бюджетное, таможенное, трудовое, валютное, банковское, антимонопольное законодательство, законодательство в сфере государственных закупок и др.), или обязательств, вытекающих из договоров и сделок гражданско-правового характера;

— преследуют корыстный мотив (достижение противоправной экономической выгоды, извлечение криминального дохода, получение

неконкурентных преимуществ, неисполнение обязанностей по уплате налогов и сборов);

— причиняют материальный ущерб интересам граждан (потребителей), организаций (контрагентов) и государства;

— имеют сходство типичных носителей и источников следовой информации;

— имеют сходство моделей механизмов преступлений.

Только при сочетании вышеперечисленных признаков объединяемые преступления смогут стать основой для формирования общих положений методики расследования преступлений в сфере предпринимательской деятельности.

В целях конкретизации составов преступлений, объединяемых для формирования общих положений методики расследования преступлений в сфере предпринимательской деятельности, предлагаем к безусловному отнесению к рассматриваемой категории преступлений составов, предусмотренных ст. 159 ч. 5–7, 171, 171.1, 171.3–174.1, 176–178, 180, 191–199.4 УК РФ, а также, при условии совершения преступлений в сфере предпринимательской деятельности, составов, предусмотренных ст. 146, 159 ч. 1–4, 159.1–159.6, 160, 165, 201 УК РФ.

Таким образом, преступления в сфере предпринимательской деятельности являются самостоятельным объектом криминалистического исследования, учитывающим сферу деятельности, в которой совершается преступление (сфера предпринимательской деятельности), особенности личности преступника (субъекта предпринимательской деятельности), а также непосредственную связь преступления с осуществлением последним профессиональных обязанностей. Разработка такой криминалистической методики, по нашему мнению, станет адекватным ответом на современные вызовы и угрозы в области экономической безопасности и создаст предпосылки к улучшению условий ведения бизнеса в России.

#### Список литературы:

1. *Sutheland E. H.* White Collar Criminality // *American Sociological Review*. V., 1940.
2. *Бертовский Л. В.* Проблемы теории и практики выявления и расследования преступного нарушения правил экономической деятельности: дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 2005.
3. *Бертовский Л. В.* Расследование преступлений экономической направленности: науч. практ. пособ. М., 2017.
4. *Бертовский Л. В.* Расследование преступного нарушения правил экономической деятельности. М., 2006.

#### References:

1. *Sutheland E. N.* White Collar Criminality / *E. N. Sutheland* // *American Sociological Review*. V., 1940.
2. *Bertovskij L. V.* Problemy teorii i praktiki vyavleniya i rassledovaniya prestupnogo narusheniya pravil ekonomicheskoy deyatel'nosti: dis. ... d-ra. yurid. nauk. M., 2005.
3. *Bertovskij L. V.* Rassledovanie prestuplenij ekonomicheskoy napravlenosti: nauchno-prakticheskoe posobie. M., 2017.
4. *Bertovskij L. V.* Rassledovanie prestupnogo narusheniya pravil ekonomicheskoy deyatel'nosti. M., 2006.

5. *Боровских Р. Н.* Теоретические основы и прикладные аспекты расследования преступлений в сфере страхования: дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 2018.
6. *Гармаш А. М.* Предупреждение преступности в сфере предпринимательской деятельности: дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 2013.
7. *Данилова Н. А.* Методика расследования преступлений в сфере банковской деятельности: вопросы теории и практики: дис. ... д-ра. юрид. наук. СПб., 2006.
8. *Жилкин М. Г.* Преступления в сфере предпринимательской деятельности: проблемы классификации и дифференциации ответственности: монография. М., 2019.
9. *Ищенко Е. П.* Расследование преступлений, связанных с профессиональной деятельностью: учеб.-практ. пособ. / Е. П. Ищенко, М. М. Яковлев. М., 2009.
10. *Кравец Ю. П.* Проблемы в уголовно-правовом регулировании отношений в сфере предпринимательской деятельности // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2011. № 3 (16).
11. Криминалистика: учебник для студентов вузов / под ред. А. Ф. Волынского, В. П. Лаврова. М., 2009.
12. Криминалистика: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. В. А. Образцова. М., 1999.
13. *Ларичев В. Д.* Преступность экономической направленности: монография. М., 2011.
14. *Лопашенко Н. А.* Преступления в сфере экономической деятельности: теоретический и прикладной анализ: монография: в 2 ч. М., 2015. Ч. I.
15. Материалы заседания расширенной коллегии МВД России, состоявшейся 26 февраля 2020 года. URL: <http://www.kremlin.ru/catalog/persons/310/events/62860> (дата обращения: 03.03.2020).
16. *Никонович С. Л.* Теория и практика расследования преступлений в сфере оборота драгоценных металлов и драгоценных камней: дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 2015.
17. *Образцов В. А.* Криминалистическая классификация преступлений. Красноярск, 1988.
18. *Образцов В. А.* Преступления, связанные с профессиональной деятельностью как объект криминалистического исследования // Вопросы борьбы с преступностью. М., 1982. Вып. 36.
19. Отношение к предпринимателям и восприятие бизнеса в России. М., 2019. URL: [https://wciom.ru/fileadmin/file/reports\\_conferences/2019/Predprinimatelstvo2019.pdf](https://wciom.ru/fileadmin/file/reports_conferences/2019/Predprinimatelstvo2019.pdf) (дата обращения: 15.03.2020).
20. Официальный сайт Всемирного банка. URL: <https://russian.doingbusiness.org/ru/reports/>
5. *Borovskih R. N.* Teoreticheskie osnovy i prikladnye aspekty rassledovaniya prestuplenij v sfere strahovaniya: dis. ... d-ra. yurid. nauk. M., 2018.
6. *Garmash A. M.* Preduprezhdenie prestupnosti v sfere predprinimatel'skoj deyatel'nosti: dis. ... d-ra. yurid. nauk. M., 2013.
7. *Danilova N. A.* Metodika rassledovaniya prestuplenij v sfere bankovskoj deyatel'nosti: voprosy teorii i praktiki: dis. ... d-ra. yurid. nauk. SPb., 2006.
8. *Zhilkin M. G.* Prestupleniya v sfere predprinimatel'skoj deyatel'nosti: problemy klassifikacii i differenciacii otvetstvennosti: monografiya. M., 2019.
9. *Ishchenko E. P.* Rassledovanie prestuplenij, svyazannyh s professional'noj deyatel'nost'yu: ucheb.-prakt. posob. / E. P. Ishchenko, M. M. Yakovlev. M., 2009.
10. *Kravec Yu. P.* Problemy v ugolovno-pravovom regulirovanii otnoshenij v sfere predprinimatel'skoj deyatel'nosti // Vestnik Nizhegorodskoj akademii MVD Rossii. 2011. № 3 (16).
11. Kriminalistika: uchebnik dlya studentov vuzov / pod red. A. F. Volynskogo, V. P. Lavrova. M., 2009.
12. Kriminalistika: uchebnik. 2-e izd., pererab. i dop. / pod red. V. A. Obrazcova. M., 1999.
13. *Larichev V. D.* Prestupnost' ekonomicheskoy napravlenosti: monografiya. M., 2011.
14. *Lopashenko N. A.* Prestupleniya v sfere ekonomicheskoy deyatel'nosti: teoreticheskij i prikladnoj analiz: monografiya: v 2 ch. M., 2015. CH. I.
15. Materialy zasedaniya rasshirennoj kollegii MVD Rossii, sostoyavshejsya 26 fevralya 2020 goda. URL: <http://www.kremlin.ru/catalog/persons/310/events/62860> (data obrashcheniya: 03.03.2020).
16. *Nikonovich S. L.* Teoriya i praktika rassledovaniya prestuplenij v sfere oborota dragocennyh metallov i dragocennyh kamnej: dis. ... d-ra. yurid. nauk. M., 2015.
17. *Obrazcov V. A.* Kriminalisticheskaya klassifikaciya prestuplenij. Krasnoyarsk, 1988.
18. *Obrazcov V. A.* Prestupleniya, svyazannye s professional'noj deyatel'nost'yu kak ob"ekt kriminalisticheskogo issledovaniya // Voprosy bor'by s prestupnost'yu. M., 1982. Vyp. 36.
19. Otnoshenie k predprinimatel'nyam i vospriyatie biznesa v Rossii. M., 2019. URL: [https://wciom.ru/fileadmin/file/reports\\_conferences/2019/Predprinimatelstvo2019.pdf](https://wciom.ru/fileadmin/file/reports_conferences/2019/Predprinimatelstvo2019.pdf) (data obrashcheniya: 15.03.2020).
20. Oficial'nyj sajt Vsemirnogo banka. URL: <https://russian.doingbusiness.org/ru/reports/global-reports/doing-business-2020> (data obrashcheniya: 15.03.2020).
21. *Rohlin V. I.* Problemy sovershenstvovaniya metodik rassledovaniya prestuplenij v sfere hozya-



Н. Э. МАРТЫНЕНКО,  
 профессор кафедры уголовной политики,  
 доктор юридических наук, профессор  
 Академия управления МВД России  
 Российская Федерация, 125171, г. Москва,  
 ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

E-mail: kafedra\_up\_au@mail.ru

Научная специальность:  
 12.00.08 — уголовное право и криминология;  
 уголовно-исполнительное право.

ORCID 0000–0002–0996–4389  
 УДК 343.271

Дата поступления: 8 апреля 2020 г.

Дата принятия статьи в печать: 15 июня 2020 г.

N. E. MARTYNENKO,  
 Doctor of Law, Professor,  
 Professor at Department of the Criminal Policy  
 Management Academy of the Ministry  
 of the Interior of Russia  
 Russian Federation, 125171, Moscow,  
 Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8  
 E-mail: kafedra\_up\_au@mail.ru

Scientific speciality:  
 12.00.08 — criminal law and criminology;  
 criminal Executive law.

## Понятия «вред» и «ущерб» и их уголовно-правовая оценка

### The concepts of «harm» and «damage» and their criminal legal assessment

#### Аннотация

*Актуальность:* изучение понятий «вред» и «ущерб» и их уголовно-правовая оценка необходимы в силу взятых на себя Российской Федерацией обязательств, с одной стороны, по борьбе с наиболее опасными формами преступной деятельности (терроризмом, экстремизмом, легализацией (отмыванием) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем и другими преступлениями), а с другой – по возмещению вреда (ущерба) потерпевшим от преступлений.

Социальная обусловленность уголовно-правовой оценки вреда (ущерба) также достаточно высока, так как эта проблема ежегодно затрагивает около 2 млн человек, ставших потерпевшими в результате совершения преступления.

Изучение понятий «вред» и «ущерб» и их уголовно-правовая оценка вызваны также потребностью уточнения терминологического аппарата ввиду отсутствия в Уголовном кодексе Российской Федерации данных понятий и необходимостью обеспечения эффективности производства предварительного расследования. Уголовно-правовая оценка вреда способствует, с одной стороны, деятельности субъектов расследования (правильной квалификации преступлений), а с другой – возмещению вреда (ущерба), причиненного потерпевшему.

*Постановка проблемы:* понятия «вред»

#### Annotation

*The relevance of the research:* the study of the concepts of «harm» and «damage» and their criminal legal assessment are necessary due to the obligations assumed by the Russian Federation, on the one hand, to combat the most dangerous forms of criminal activity (terrorism, extremism, legalization (laundering) of money or other property acquired by criminal means and other crimes), and on the other – the need to compensate for harm (damage) to victims of crimes.

The study of the concepts of «harm» and «damage» and their criminal legal assessment are also caused by the need to clarify the terminological apparatus due to the absence of these concepts in the Criminal code of the Russian Federation and the need to ensure the effectiveness of the preliminary investigation. Criminal legal assessment of harm contributes, on the one hand, to the activities of the subjects of investigation (correct qualification of crimes), and on the other – to compensation for harm (damage) caused to the victim.

*The problem statement:* the concepts of «harm» and «damage» are used in various branches of law, including criminal law. However, the criminal legislation not only does not contain these terms, but in some cases they are used to characterize different concepts, in others – the same concept. Often,

и «ущерб» используются в различных отраслях права, в том числе и в уголовном праве. Однако в уголовном законодательстве не только отсутствуют данные термины, но в одних случаях они используются для характеристики разных понятий, в других – одного и того же понятия. Нередко термины «вред» и «ущерб» в уголовном законе неформализованы, что приводит к различным их судебным толкованиям и проблемам, возникающим в результате этого в правоприменительной практике. Все вышеизложенное вызывает не только необходимость научного определения понятий «вред» и «ущерб» в уголовном праве, но и рассмотрения их уголовно-правовой оценки.

*Цель исследования:* развитие научного понимания понятий «вред» и «ущерб» и их уголовно-правовой оценки.

*Методы исследования:* диалектика, анализ, системно-структурный; формально-логический, моделирования, конкретно-исторический, формально-юридический.

*Выводы:* уголовно-правовая оценка вреда и ущерба различна. Представляется, что споры, которые не одно десятилетие идут в науке уголовного права по поводу понятия этих терминов и их уголовно-правового значения, позволяют предложить использовать термин «вред» только для характеристики преступного деяния. Предлагается считать, по аналогии с гражданским законодательством, ущерб материальным выражением вреда и применять этот термин только тогда, когда происходит уменьшение имущества и (или) умаление нематериального блага.

**Ключевые слова:** вред; ущерб; возмещение ущерба; причинение вреда; уголовно-правовая оценка причиненного вреда; уголовно-правовая оценка возмещенного вреда; виновный вред; невиновный вред.

the terms «harm» and «damage» in criminal law are not formalized, which leads to different judicial interpretations and problems that arise as a result in law enforcement practice. All of the above causes not only the need for a scientific definition of the concepts of «harm» and «damage» in criminal law, but also the consideration of their criminal legal assessment.

*The purpose of the research:* to develop a scientific understanding of the concepts of «harm» and «damage» and their criminal-legal assessment.

*The research methods:* dialectics, analysis, system-structural; formal-logical, modeling, concrete-historical, formal-legal.

*The conclusions:* the criminal law assessment of harm and damage is different. It appears that disputes, which have been going on for decades in science criminal law on the concept of these terms and their criminal legal meaning, allow us to suggest using the term “harm” only to characterize the criminal acts. It is proposed to count by analogy with civil law damages material expression of harm and apply this term only occurs when reduction of property and (or) depreciation an intangible good.

**Key words:** harm, damage, compensation for damage, infliction of harm, criminal-legal assessment of the harm caused, criminal-legal assessment of the compensated harm, guilty harm, innocent harm.

Споры относительно терминов «вред» и «ущерб» идут не одно десятилетие не только в уголовном, но и в иных отраслях права. Пальма первенства в этом споре принадлежит, конечно, специалистам гражданского права, поскольку возмещение вреда (ущерба) является одним из назначений этой отрасли права. Дискуссия вокруг терминологии не является беспочвенной. Можно согласиться с академиком В. Н. Кудрявцевым в том, что «недостаточное внимание к терминологии, отсутствие единства в понимании... затрудняет не только исследовательскую работу, но и практическую деятельность юриста» [7, с. 68].

Понятия «вред» и «ущерб» используются в различных отраслях права. Прежде всего,

возмещение ущерба гарантируется Конституцией Российской Федерации<sup>1</sup>. Так, в соответствии со ст. 52 Конституции государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба. В ст. 53 Основного закона страны закреплено положение о том, что «каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц».

Наиболее часто понятия «вред» и «ущерб» применяются в гражданском праве. Так, гл. 59

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации: офиц. текст // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

Гражданского кодекса Российской Федерации носит название «Обязательства вследствие причинения вреда». Термины «вред» и «ущерб» используются и в других главах кодекса.

В Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации<sup>2</sup> (далее – УПК РФ), одно из назначений которого состоит в защите прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений (п. 1 ч. 1 ст. 6), в качестве реализации данного назначения закреплены положения и правила возмещения физического, материального и морального вреда, а также ущерба, причиненного потерпевшему от преступления (например, ч. 3 ст. 42; ст. 44; ч. 1 ст. 299 УПК РФ).

Термины «вред» и «ущерб» используются в Трудовом кодексе Российской Федерации. Причем в ст. 138 «Ограничение размера удержаний из заработной платы» одновременно используется законодательная конструкция о «возмещении вреда, причиненного здоровью другого лица, возмещении вреда лицам, понесшим ущерб в связи со смертью кормильца, возмещении ущерба, причиненного преступлением».

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях также содержит нормы о возмещении вреда (ущерба). Так, к числу обстоятельств, смягчающих административную ответственность, относится добровольное возмещение лицом, совершившим административное правонарушение, причиненного ущерба или добровольное устранение причиненного вреда (п. 6 ст. 4.2). В ст. 4.7. кодекса закреплены положения о возмещении имущественного ущерба и морального вреда, причиненных административным правонарушением.

Все вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что в различных отраслях права употребляются понятия «вред» и «ущерб». Причем вред, как и ущерб, может и причиняться, и возмещаться.

Законодательного определения понятий «вред» и «ущерб» не содержит ни один законодательный акт. В юридическом словаре вред определяется как умаление, уничтожение субъективного права или блага, а ущерб – как синоним вреда, причиненного имуществу (имущественный) и личности (повреждение здоровью, моральный вред) [2].

В уголовном законе, как и вышеуказанных нормативных правовых актах, также используются термины «вред» и «ущерб». Законодатель при формулировании статей Общей и Особенной частей употребляет 135 раз термин «вред» и 136 раз термин «ущерб». Иногда эти термины

употребляются в одной статье. Так, в ст. 75 Уголовного кодекса Российской Федерации<sup>3</sup> (далее – УК РФ) в качестве одного из условий освобождения лица от уголовной ответственности закреплено положение о необходимости возмещения ущерба или иного заглаживания вред, причиненного преступлением.

Если говорить об уголовно-правовой оценке вреда, то он прежде всего является последствием любого преступления и позволяет отграничить преступление от малозначительного деяния. Еще советские специалисты уголовного права, рассматривая вопросы о преступности деяния, обязательно включали в авторские определения понятия преступления указание на вред, причиняемый общественным отношениям [11, с. 16], писали о том, что уголовно-правовой вред равнозначен последствию преступления, так как последствие всегда является вредным [10, с. 41]. То есть вред ассоциировался лишь с преступлением. Это вполне обоснованно, так как УК РСФСР 1922 и 1926 гг. не содержали положений о невиновном причинении вреда (ст. 19 УК РСФСР).

В УК РСФСР 1960 г. вред стал конструктивным признаком необходимой обороны, то есть термин «вред» стал использоваться для характеристики и невиновного причинения вреда. Кроме того, в уголовном законе было предусмотрено наказание в виде возложения обязанности заглаживать причиненный вред (ст. 32 УК РСФСР).

Все вышеизложенное позволяет говорить о том, что для характеристики вреда следует учитывать, что он может быть причинен не только при совершении преступления.

В действующем УК РФ термин «вред» используется:

1) для описания деяний, не являющихся преступлениями. В эту группу входят статьи, предусматривающие исключение уголовной ответственности в случае невиновного причинения вреда (ст. 28 УК РФ) и обстоятельства, исключающие преступность деяния (гл. 8 УК РФ, ст. 37–42 УК РФ);

2) для описания объективной стороны как основных, так и квалифицированных составов преступлений, например: тяжкий вред (ст. 111 УК РФ)<sup>4</sup>; вред правам и законным интересам граждан (ст. 140 УК РФ); существенный вред правам или законным интересам потерпевшего или его близких (ч. 1 ст. 163; ч. 1 ст. 179 УК РФ); вред другим лицам, если это деяние повлекло причинение существенного вреда правам и законным интересам граждан или орга-

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

<sup>4</sup> В 87 % в Особенной части УК РФ в качестве квалифицирующего признака используется словосочетание «тяжкий вред здоровью».

<sup>2</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921.

низаций либо охраняемым законом интересам общества или государства (ч. 2 ст. 201 УК РФ); существенный вред охраняемым законом интересам общества или государства при выполнении государственного оборонного заказа (ч. 1 ст. 201-1 УК РФ);

3) для формализации размера вреда в примечании к статьям, например: повреждением объектов культурного наследия... признается причинение вреда, стоимость восстановительных работ для устранения которого превышает пятьсот тысяч рублей... (ст. 243.1 УК РФ);

4) для применения поощрительных (компенсационных) норм к лицу, совершившему преступление в случае возмещения им вреда (п. «к» ст. 61; ст. 74–76, 76.1, 76.2, 79–80, 86, 90, 104.3 УК РФ). Так, освобождение от уголовной ответственности в связи с деятельным раскаянием или в связи с примирением с потерпевшим (ст. 74–75 УК РФ) в качестве одного из условий применения такого освобождения предусматривают обязательное возмещение вреда, причиненного в результате совершения преступления.

Таким образом, термин «вред» используется в уголовном законе в трех значениях: для описания преступного деяния, характеристики деяния, которое не признается преступным, и для возмещения (восстановления) того урона, который был нанесен в результате совершения преступления.

Наравне с термином «вред» в УК РФ используется термин «ущерб»:

1) для описания объективной стороны как основных, так и квалифицированных составов преступлений: крупный ущерб (ч. 1 ст. 146, ч. 1 ст. 147 УК РФ и др.); особо крупный ущерб (ч. 2 ст. 170.2 УК РФ); значительный ущерб (п. «в» ч. 2 ст. 158; ч. 2, 5 ст. 159 УК РФ и др.); имущественный ущерб (ч. 1 ст. 165; ч. 2 ст. 185.2; п. «в» ч. 2 ст. 205 УК РФ и др.);

2) для формализации размера ущерба в примечании к статьям (ст. 185.6, 216 УК РФ и др.);

3) для применения поощрительных (компенсационных) норм к лицу, совершившему преступление, в случае возмещения им ущерба (п. «к» ст. 61; ст. 75, 76.1, 76.2, 79, 80, 104.3 УК РФ).

Таким образом, термин «ущерб» используется для формализации преступного деяния и для возмещения (восстановления) того урона, который был нанесен в результате совершения преступления.

Анализ уголовно-правовых норм, содержащих термин «ущерб», позволяет сделать вывод о том, что этот термин прежде всего применяется для характеристики вреда, носящего имущественный характер. В качестве подтверждения

этого довода можно привести новую редакцию названия ст. 76.1. УК РФ «Освобождение от уголовной ответственности в связи с возмещением ущерба»<sup>5</sup>. В части первой данной статьи перечислены 32 преступления, каждое из которых причиняет имущественный ущерб потерпевшему.

Вышеизложенное позволяет констатировать, что сфера «действия» термина «ущерб» в уголовном законе уже, чем термина «вред». Термин «ущерб» не применяется в случае невиновного причинения вреда.

Нельзя сказать, что проблема толкования вышеуказанных понятий нова, однако однозначного ответа на вопрос о том, что такое вред и является ли он синонимом ущерба, — в уголовном праве нет.

Специалисты уголовного права по-разному используют термины «вред» и «ущерб» даже при характеристике одного и того же уголовно-правового института. Например, советские ученые, рассматривая понятие преступления, использовали и термин «вред», и термин «ущерб». Так, Н. Ф. Кузнецова, рассматривая общественную опасность преступления, говорит о том, что посягательство немыслимо без нанесения ущерба социалистическим общественным отношениям, охраняемым уголовным правом [8, с. 74–75]. Н. И. Коржанский, характеризуя понятие преступления, пишет о том, что оно причиняет социально опасный вред или создает угрозу причинения такого вреда [6, с. 44].

Современные исследователи, характеризуя понятие преступления, утверждают, что каждое лицо при совершении преступления всегда наносит или ставит под угрозу причинения вреда и ущерба определенному объекту, который охраняется уголовным законом [4, с. 203–210]. Последнее определение ставит еще один вопрос: может ли одно и то же преступление причинить и вред, и ущерб одновременно?

Поскольку, как было показано выше, вред может быть преступным и не преступным, большинство исследователей, конечно же, дают определение вреда, причиненного в результате совершения преступления.

В науке уголовного права под преступным вредом понимается последствие посягательства на общественные отношения, как последствие нарушения охраняемых законом прав и интересов государства, организаций или граждан» [9, с. 5], нарушенное состояние охраняемых законом общественных отношений, при котором существенно снижены либо утрачены их социально полезные свойства [5, с. 37]; неблагоприятные, социально опасные послед-

<sup>5</sup> О внесении изменений в статьи 76.1 и 145.1 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 27 декабря 2018 г. № 533-ФЗ // СЗ РФ. 2018. № 53 (ч. 1). Ст. 8459.

тивия, которые наступают в результате преступного посягательства на конкретные общественные отношения, т. е. те, которые и выражаются (объективизируются) в форме социально вредных деформаций в структуре таких отношений [3, с. 59]; такие изменения объективной действительности, возникшие вследствие совершения общественно опасного или полезного (социально допустимого) деяния, которые выражаются в прерывании (разрушении) или деформации общественных отношений, охраняемых уголовным законом [12, с. 65]; негативное изменение охраняемого уголовным законом общественного отношения, виновно вызванное преступным деянием (действием или бездействием) субъекта и причинно связанное с ним [1, с. 12].

Большинство авторских определений вреда объединяет одно – вред связывается с совершением преступления. Однако, как было показано выше, термин «вред» применяется и для обозначения неприступного позитивного поведения (обстоятельства, исключаящие преступность деяния), и для случаев, когда преступление уже совершено и потерпевшему нужно возместить причиненный вред (компенсационные нормы). В первом случае вряд ли можно говорить о том, что вред является последствием нарушения охраняемых законом прав и интересов государства, организаций или граждан или же влечет негативное изменение охраняемого уголовным законом общественного отношения. Действия лиц, находящихся, например, в состоянии необходимой обороны, признаются общественно полезными. Во втором случае, когда речь идет о применении компенсационных норм, основной акцент делается не на изменения объективной действительности, возникшие вследствие совершения общественно опасного деяния, а на «восстановлении» этой самой объективной действительности.

Получается, что однозначного уголовно-правового определения вреда не существует ни в науке уголовного права, ни в уголовном законодательстве, да и дать это понятие вряд ли возможно, поскольку уголовный закон оценивает разный по содержанию вред.

Все вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что особенность уголовно-правовой оценки вреда различна и это отличает уголовное право от иных отраслей права. С одной стороны, уголовный закон оценивает причиненный в результате совершения преступления вред (так называемый преступный вред) – и это влияет на квалификацию преступления; с другой – стимулирует на возмещение причиненного вреда (вред, подлежащий добровольному возмещению), что в свою очередь влияет на освобождение от уголовной ответственности

(ст. 75–76, 76.1, 76.2, 90 УК РФ); условное осуждение (ст. 74 УК РФ); освобождение от наказания (ст. 79–80 УК РФ); назначение наказания (п. «к» ст. 61; ст. 104.3 УК РФ); снятие судимости (ст. 86 УК РФ); с третьей – причинение вреда при неприступном поведении вообще исключает преступность деяния (гл. 8 УК РФ) (непреступный вред).

Учитывая разную уголовно-правовую оценку вреда, представляется возможным применить термин «вред» только в случае совершения преступления. Неслучайно УПК РФ, давая определение потерпевшему от преступления, указывает на то, что это физическое лицо, которому преступлением причинен физический, имущественный, моральный вред, а также юридическое лицо в случае причинения преступлением вреда его имуществу и деловой репутации (ст. 42 УПК РФ). В случае, когда лицо не совершает преступление, следует отказаться от использования термина «вред», так как он несет в себе негативную, отрицательную оценку совершенного деяния. При формулировании обстоятельств, исключаящих преступность деяния, содержащих упоминание о причинении вреда, можно отказаться от этого термина, изложив ч. 1 ст. 37 УК РФ, например, в следующей редакции: Не является преступлением деяние, совершенное в состоянии необходимой обороны, то есть при защите личности и прав обороняющегося или других лиц, ... (далее по тексту).

Все вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что в уголовном законе вред оценивается неоднозначно. Его оценка зависит:

1. От наличия или отсутствия совершенного преступления:

- а) вред, причиняемый в результате совершения преступления (преступный вред);
- б) вред, причиняемый в результате правомерных действий, разрешенных уголовным законом (непреступный вред).

2. От субъекта (потерпевшего), которому причиняется вред:

- а) вред, причиняемый физическому лицу;
- б) вред, причиняемый юридическому лицу.

3. От причинения вреда или его возмещения:

- а) причиненный вред;
- б) возмещаемый вред.

Уголовно-правовая оценка вреда:

- 1. Влияет на квалификацию преступлений.
- 2. Делает возможным применение компенсационных норм в случае возмещения вреда лицом, совершившим преступление.
- 3. Исключает преступность деяния.

Уголовно-правовая оценка ущерба зависит:

1. От субъекта (потерпевшего), которому причиняется ущерб:

- а) ущерб, причиняемый физическому лицу;
- б) ущерб, причиняемый юридическому лицу.

3. От причинения ущерба или его возмещения:

- а) причиненный ущерб;
- б) возмещаемый ущерб.

Уголовно-правовая оценка ущерба:

1. Влияет на квалификацию преступлений.

2. Делает возможным применение компенсационных норм в случае возмещения вреда лицом, совершившим преступление.

Таким образом, уголовно-правовая оценка вреда и ущерба различна. Кроме того, использование термина «ущерб» в уголовном праве видится весьма странным, так как УПК РФ, как было показано выше, определяя понятие потерпевшего, выделяет только физический, имущественный, моральный вред, причиненный физическому лицу, а также имущественный вред и вред деловой репутации, причиненный юридическому лицу. Ни о каком ущербе потерпевшему в ст. 42 УПК РФ речи не идет. Хотя необходимо отметить, что и УПК РФ использует термин «ущерб» в 19 статьях. Прежде всего он используется в статьях, регламентирующих порядок освобождения от уголовной ответственности, правила которых содержатся в УК РФ. Можно считать использование термина «ущерб» «вынужденным» цитированием УК РФ.

Термин «ущерб» используется при отстранении от участия в уголовном деле законного представителя, если имеются основания полагать, что его действия наносят ущерб интересам несовершеннолетнего потерпевшего (ст. 45 УПК РФ). Вещественные доказательства возвращаются их законному владельцу, если это возможно без ущерба для доказывания (п. «б» ч. 2 ст. 82 УПК РФ) и т. д.

О возмещении вреда, а не ущерба указывается и в ст. 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации «Общие основания ответственности за причинение вреда». В ч. 1 данной статьи закреплено положение о том, что вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред. В Обзоре законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за второй квартал 2002 г. при толковании ст. 1084–1094 Гражданского кодекса Российской Федерации указывается, что «под вредом понимается материальный ущерб, который выражается в уменьшении имущества и (или) умалении нематериального блага»<sup>6</sup>.

Анализ судебной практики показал, что суды в приговорах используют термин «ущерб»<sup>7</sup>, а термин «вред» — только применительно к мо-

ральному вреду. Так, только в Волгоградской области в 2016–2017 г. (6 мес.) в связи с признанием судом апелляционной инстанции в качестве смягчающего наказания обстоятельства добровольного возмещения имущественного ущерба и морального вреда, причиненных в результате преступления, было изменено 21 судебное решение. При этом восемь судебных решений изменено в связи с возмещением осужденными причиненного ущерба после постановления приговора<sup>8</sup>.

В статистических данных ГИАЦ МВД России также используется «термин» ущерб для оценки материальных последствий совершенного преступления<sup>9</sup>.

Возвращаясь к уголовно-правовой оценке вреда и ущерба, следует также отметить, что УК РФ преступный вред и его тяжесть оцениваются прежде всего в санкции статьи. Чем тяжелее (больше) вред, тем строже санкция. Иные меры уголовно-правового характера также «ранжируются» в зависимости от характера вреда, причиненного потерпевшему. Чем больший по тяжести при совершении преступления причиняется вред, тем более жесткие уголовно-правовые меры применяются к лицу, совершившему преступление. Если в результате совершения преступления потерпевшему умышленно причиняется тяжкий вред здоровью (ч. 1 ст. 111 УК РФ), это лишает возможности лицо, совершившее преступление, быть освобожденным от уголовной ответственности по основаниям, перечисленным в ст. 75–76, 76.2 УК РФ. Если же в результате совершения преступления был причинен меньший вред, например, умышленный легкий вред здоровью, то это дает основание применить вышеназванные виды освобождения от уголовной ответственности.

Все вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что уголовно-правовая оценка вреда и ущерба различна. Представляется, что споры, которые не одно десятилетие идут в науке уголовного права по поводу понятия этих терминов и их уголовно-правового значения, позволяют предложить использовать термин «вред» только для характеристики преступного деяния, так как этот термин имеет ярко выраженную негативную окрашенность, тем более что потерпевшим признается лицо, которому причиняется вред в результате совершения преступления. Считать, по аналогии с гражданским законодательством, ущерб материальным выражением вреда и применять этот термин только тогда, когда происходит уменьшение имущества и (или) умаление нематериального блага.

<sup>6</sup> Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2002. № 12.

<sup>7</sup> URL: <http://obsud.vol.sudrf.ru/modules.php?name=document&id=926> (дата обращения: 10.04.2020).

<sup>8</sup> URL: <http://obsud.vol.sudrf.ru/modules.php?name=document&id=926> (дата обращения: 10.04.2020).

<sup>9</sup> Форма 1Е (120) раздел 18. ГИАЦ МВД России за 2014–2019 гг.

**Список литературы:**

1. *Анисимова И.А.* Уголовно-правовое значение преступного вреда: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2008.
2. Большой юридический словарь. URL: <http://www.gufo.me/dict/law#> (дата обращения: 23.03.2020).
3. *Бондаренко И. В.* Уголовно-правовое понятие вреда, причиненного преступлением, и проблемы его возмещения: дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 1995.
4. *Бугаев В.А.* Сущность объекта преступления в современном уголовном праве // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки». 2008. Т. 21 (60). № 1.
5. *Землюков С. В.* Преступный вред: теория, законодательство, практика: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1994.
6. *Коржанский Н.И.* Очерки теории уголовного права. Волгоград, 1992.
7. *Кудрявцев В.Н.* Общая теория квалификации преступлений. М., 1999.
8. *Кузнецова Н.Ф.* Значение преступных последствий для уголовной ответственности. М., 1958.
9. *Малеин Н.С.* Возмещение вреда, причиненного личности. М., 1965.
10. *Михлин А.С.* Последствия преступления и их значение в советском уголовном праве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1958.
11. *Шишов О.Ф.* Преступление и административный проступок. М., 1965.
12. *Шкабин Г.С.* Вред в уголовном праве: виды и правовое регулирование // Lex Russica. 2016. № 8.

**Для цитирования:**

*Мартыненко Н. Э.* Понятия «вред» и «ущерб» и их уголовно-правовая оценка // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 2 (54). С. 103–109.

**References:**

1. *Anisimova I.A.* Ugolovno-pravovoe znachenie prestupnogo vreda: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Tomsk, 2008.
2. Bol'shoj juridicheskij slovar'. URL: <http://www.gufo.me/dict/law#> (data obrashcheniya: 23.03.2020).
3. *Bondarenko I.V.* Ugolovno-pravovoe ponyatie vreda, prichinennogo prestupleniem, i problemy ego vozmeshcheniya: dis. ... kand. jurid. nauk. Ryazan', 1995.
4. *Bugaev V.A.* Sushchnost' ob'ekta prestupleniya v sovremennom ugolovnom prave // Uchenye zapiski Tavricheskogo nacional'nogo universiteta im. V.I. Vernadskogo Seriya «Juridicheskie nauki». 2008. T. 21 (60). № 1.
5. *Zemlyukov S.V.* Prestupnyj vred: teoriya, zakonodatel'stvo, praktika: avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk. M., 1994.
6. *Korzhan'skij N.I.* Ocherki teorii ugolovnogo prava. Volgograd, 1992.
7. *Kudryavcev V.N.* Obshchaya teoriya kvalifikacii prestuplenij. M., 1999.
8. *Kuznecova N.F.* Znachenie prestupnyh posledstvij dlya ugolovnoj otvetstvennosti. M., 1958.
9. *Malein N.S.* Vozmeshchenie vreda, prichinennogo lichnosti. M., 1965.
10. *Mihlin A.S.* Posledstviya prestupleniya i ih znachenie v sovetskom ugolovnom prave: dis. ... kand. jurid. nauk. M., 1958.
11. *Shishov O.F.* Prestuplenie i administrativnyj prostupok. M., 1965.
12. *Shkabin G.S.* Vred v ugolovnom prave: vidy i pravovoe regulirovanie // Lex Russica. 2016. № 8.

**For citation:**

*Martynenko N.E.* The concepts of «harm» and «damage» and their criminal legal assessment // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. No 2 (54). P. 103–109.

У. В. САДИОКОВА,  
старший преподаватель 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:  
12.00.09 – уголовный процесс.

УДК 343.139

Дата поступления: 17 февраля 2020 г.

Дата принятия статьи в печать: 15 июня 2020 г.

U. V. SADIOKOVA,  
Senior Lecturer of the Department of Management  
of Crime Investigation Bodies  
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:  
12.00.09 – Criminal trial.

## О расширении полномочий руководителя следственного органа на этапе окончания предварительного расследования

### On expanding the powers of the head of the investigative body at the end of the preliminary investigation

#### Аннотация

*Актуальность:* деятельность следственных подразделений в современной России осуществляется в условиях реформы уголовного судопроизводства. Изменение организации их работы и создание принципиально новой системы процессуального контроля со стороны руководителей следственных органов обусловило распространение в научной литературе суждений о необходимости передачи от прокурора руководителю следственного органа права утверждения обвинительного заключения.

*Постановка проблемы:* в статье рассматривается распространенная в научной литературе гипотеза о возможности передачи от прокурора руководителю следственного органа полномочия утверждения обвинительного заключения с учетом современной модели досудебного производства.

*Цель исследования:* обоснование возможности передачи от прокурора руководителю следственного органа полномочия утверждения обвинительного заключения.

*Методы исследования:* анализ, сравнение, формально-юридический.

*Результаты и ключевые выводы:* наделение руководителя следственного органа правомочием утверждать обвинительное заключение в целом соответствует изменившейся концепции распределения компетенции между

#### Annotation

*The relevance:* the activities of investigative units in modern Russia are carried out in the context of criminal justice reform. The change in the organization of their work and the creation of a fundamentally new system of procedural control by the heads of investigative bodies led to the spread in the scientific literature of judgments on the need to transfer the right to approve an indictment from the Prosecutor to the head of the investigative body.

*The statement of the problem:* the article considers the hypothesis that is widespread in the scientific literature about the possibility of transferring the authority to approve an indictment from the Prosecutor to the head of the investigative body, taking into account the modern model of pre-trial proceedings.

*The purpose of the study:* substantiation of the possibility of transferring the authority to approve the indictment from the Prosecutor to the head of the investigative body.

*The research methods:* analysis, comparison, formal legal.

*The results and key conclusions:* granting the head of an investigative body the authority to approve an indictment generally corresponds to the changed concept of the distribution of competence between the authorities of criminal proceedings. According to its content, this power has a

властными субъектами уголовного судопроизводства. По своему содержанию указанное правомочие имеет ярко выраженный властно-распорядительный характер, определяет дальнейший ход по уголовному делу, в большей степени относится к процессуальным средствам функции руководства предварительным следствием, чем прокурорского надзора.

**Ключевые слова:** руководитель следственного органа; прокурор; дифференциация процессуальных полномочий; реформа досудебного производства; направление уголовного дела в суд; обвинительное заключение.

pronounced power-administrative character, determines the further course of the criminal case, and is more related to the procedural means of the function of directing the preliminary investigation than of prosecutorial supervision.

**Key words:** head of the investigative body; Prosecutor; differentiation of procedural powers; reform of pre-trial proceedings; referral of a criminal case to the court; indictment.

Последние пятнадцать лет ознаменовались серьезной реформой организации досудебного производства, характеризующейся укреплением процессуальной самостоятельности органов предварительного следствия, с одной стороны, и обеспечением условий для объективного прокурорского надзора — с другой, и, как следствие, изменением характера и модели правоотношений, возникающих между властными субъектами уголовного судопроизводства. В уголовно-процессуальном законодательстве наметилась явная тенденция усиления роли руководителя следственного органа в досудебном производстве и координации деятельности органов предварительного следствия.

В развитии обозначенной идеи в научной литературе все чаще высказываются суждения о дальнейшем расширении полномочий руководителя следственного органа. Среди наиболее значимых следует отметить предложение передачи от прокурора руководителю следственного органа права утверждения итогового документа предварительного расследования — обвинительного заключения и направления окончательного производством уголовного дела в суд (А. М. Багмет, Ю. А. Цветков [3, с. 4], Р. Р. Тугушев [8, с. 4], С. А. Минаева [6, с. 4] и другие).

Позиция указанных авторов обосновывается прежде всего необходимостью возложения в полном объеме ответственности за расследование преступлений на следователя и руководителя следственного органа и, как следствие, дальнейшим укреплением процессуальной самостоятельности органов предварительного следствия [2, с. 4], а также обеспечением уголовного судопроизводства так называемой «отказоустойчивостью» [3, с. 4], означающей возможность компенсации при отказе тех или иных процессуальных механизмов подключением других [9, с. 4], готовностью самих руко-

водителей следственных органов утверждать обвинительное заключение [6, с. 4].

Прокурор, реализация полномочий которого, по мнению указанных авторов, не обеспечена «отказоустойчивостью» при его несогласии с концепцией обвинения по поступившему уголовному делу с обвинительным заключением, не поддерживающий впоследствии государственное обвинение в суде (речь идет об организационном обеспечении деятельности органов прокуратуры), не должен утверждать его и решать вопрос о направлении уголовного дела в суд. Эти вопросы надлежит решать руководителю следственного органа в рамках осуществляемого им процессуального контроля, который после утверждения обвинительного заключения направляет его копию прокурору, достаточную для обеспечения поддержания обвинения в суде [3, с. 4].

Не высказывая категоричных суждений относительно приведенной позиции, следует признать, что в целом она укладывается и соответствует изменившейся концепции распределения компетенции между властными субъектами уголовного судопроизводства на современном этапе. С этой точки зрения с ней возможно согласиться.

Во-первых, основываясь на закрепленной в Федеральном законе от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ<sup>1</sup> концепции, необходимо констатировать, что прокурор в досудебном производстве сегодня реализует только функцию надзора. В связи с этим у него изъяты полномочия по осуществлению уголовного преследования и переданы руководителю следственного органа, который является полноправным руководителем предварительного следствия, властно-распорядительный характер процессуальной деятель-

<sup>1</sup> О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: федер. закон от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 24. Ст. 2830.

ности которого усилен настолько, что, используя предоставленные ему правовые средства, он способен повлиять практически на любую правовую ситуацию, возникающую в ходе досудебного производства. Сфера процессуального контроля руководителя следственного органа не ограничена кругом вопросов. Объем и характер его процессуальных полномочий позволяют ему контролировать расследование, оценивая законность, обоснованность и целесообразность принимаемых следователем решений, предупреждать и устранять допускаемые им нарушения закона на любом этапе расследования, начиная с проверки сообщения о преступлении до окончания предварительного следствия. При этом важно отметить, что расширение круга его процессуальных полномочий главным образом свидетельствует о повышении его ответственности за ход и результат расследования следственным органом, обеспечивая самостоятельность последнего в принятии решений без вмешательства извне со стороны прокурора.

Акцент прокурорского надзора переместился на меры правоохранительного и правосстановительного свойства, и полномочия прокурора в большей степени носят производный (последующий) характер по устранению уже допущенных в ходе следствия нарушений закона. Данные нарушения устанавливаются им «постфактум» при рассмотрении жалоб на действия следователя, руководителя следственного органа и изучении направленных в его адрес копий принимаемых следствием процессуальных решений или материалов уголовного дела. И в этом аспекте рассматриваемая позиция в части направления прокурору для ознакомления только копии обвинительного заключения, достаточной, по мнению ее авторов, для поддержания обвинения в суде, также соответствует концепции<sup>2</sup>.

Во-вторых, по своему содержанию правомочие утверждать обвинительное заключение и принимать решение о направлении уголовного дела в суд для рассмотрения по существу имеет ярко выраженный властно-распорядительный характер, определяет дальнейший ход по уголовному делу и в большей степени относится к процессуальным средствам функции руководства предварительным следствием, чем прокурорского надзора. В сущности, утверждение обвинительного заключения — это оценка результатов расследования по уголовному делу, его объективности, всесторонности, полноты, правильности квалификации

содеянного и соблюдения при расследовании норм уголовно-процессуального закона. С учетом функционального назначения руководителя следственного органа в уголовном процессе и сбалансирования его полномочий, позволяющих, по сути, не только определить весь ход расследования, но и оценить его результаты (право возвращать уголовное дело следователю со своими указаниями о производстве дополнительного расследования; утверждать постановление следователя о прекращении производства по уголовному делу; давать согласие следователю о направлении уголовного дела с обвинительным заключением прокурору и т. д.), руководящую и координирующую роль в досудебном производстве выполняет именно он. Прокурор в современном досудебном производстве не осуществляет руководство деятельностью органов следствия.

В-третьих, возможно, как один из шагов в направлении реализации предлагаемой модели, следует рассматривать законодательное регулирование таких форм окончания уголовных дел, как окончание вынесением постановления о прекращении уголовного преследования и возбуждении перед судом ходатайства о применении к несовершеннолетнему обвиняемому принудительной меры воспитательного воздействия или постановления о возбуждении перед судом ходатайства о назначении лицу меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа. Напомним, что указанные процессуальные решения принимаются следователем *по итогам* расследования уголовного дела (наряду с окончанием составлением обвинительного заключения) и согласовываются руководителем следственного органа. Нормы уголовно-процессуального закона не предусматривают направления их прокурору, который также представляет позицию стороны обвинения по таким уголовным делам в суде, как и при направлении уголовного дела в суд с обвинительным заключением. О необходимости унификации процессуальной формы направления уголовных дел в суд отмечает И. С. Дикарёв, занимающий позицию о возвращении указанного полномочия прокурору [5, с. 7]. Важным представляется и то, что изменения относительно субъекта согласования завершающих расследование постановлений следствия в указанные нормы внесены законодателем уже во время проводимой реформы.

В развитии модели окончания расследования преступлений авторами предлагается положение, при котором в случае отказа прокурора от поддержания обвинения в полном объеме он «выходит из процесса», а обвинение поддерживает руководитель следственного органа или следователь по его указанию, обеспе-

<sup>2</sup> Следует констатировать, что фактически в судебном заседании обвинение поддерживают неутвердившие обвинительное заключение, а прокуроры специализированных отделов (помощники прокуроров), ознакомившиеся, по сути, лишь с материалами надзорного производства.

чивая своим участием состязательность уголовного процесса. Данное положение предлагается именно в качестве правового средства обеспечения «отказоустойчивости» уголовного судопроизводства. В связи с этим с участием руководителя следственного органа (следователя) можно согласиться, но только при приведенных условиях. Наделение руководителя следственного органа полномочием поддержания обвинения в суде (постоянно) означало бы смешение процессуальных функций. Выше отмечено, что основное предназначение руководителя следственного органа в уголовном судопроизводстве — это руководство *предварительным* следствием на этапе *досудебного* производства соответственно. Поддержание государственного обвинения и осуществление уголовного преследования стороной обвинения на стадии судебного разбирательства — функция, выполняемая прокурором, о чем отмечают и сами авторы предлагаемой модели, в том числе и в случае реализации предложения по утверждению обвинительного заключения руководителем следственного органа. Следует отметить и то, что поддержание обвинения в суде, как минимум, не оставит руководителю следственного органа времени и возможности для качественного выполнения им его основной функции по руководству следствием.

Противоположную точку зрения занимает И. С. Дикарёв. Безусловно, положительно оценивая проведенную дифференциацию полномочий по руководству предварительным следствием между прокурором и руководителем следственного органа и поддерживая позицию, что сегодня прокурор в досудебном производстве реализует только функцию надзора, а функцию уголовного преследования — в суде, он отмечает, что уголовные дела должны направляться в суд для рассмотрения по существу исключительно прокурором.

Полномочие направлять уголовное дело в суд, как полагает И. С. Дикарёв, должно принадлежать тому субъекту, которому предстоит поддерживать позицию стороны обвинения в суде. При этом утверждение прокурором итоговых процессуальных актов органов предварительного следствия реализуется им уже после завершения последними своей деятельности, поэтому не ограничивает их самостоятельности и является «эстафетным» моментом по передаче прокурору от органа следствия функции уголовного преследования и первым по времени актом по ее осуществлению им [4, с. 8].

При оценке приведенных доводов обращает на себя внимание следующее. Положения ч. 1 ст. 158 Уголовно-процессуального кодекса Рос-

сийской Федерации<sup>3</sup> (далее — УПК РФ) «Окончание предварительного расследования» определяют, что предварительное следствие по уголовным делам оканчивается в порядке, установленном гл. 29—31 уголовно-процессуального закона, признавая, по сути, что деятельность прокурора по поступившему к нему уголовному делу с обвинительным заключением (гл. 31) «охватывается» этапом предварительного следствия. Обращают на себя внимание и положения ст. 215 УПК РФ «Окончание предварительного следствия с обвинительным заключением», которые, несмотря на название статьи, четко не определяют момент окончания расследования, акцентируясь на регулировании правоотношений, возникающих в связи с принятием следователем решения об окончании производства *следственных действий* по уголовному делу. Интерес представляет и то, что статья, регулирующая вопрос окончания предварительного следствия составлением обвинительным заключения, юридико-технически расположена в главе «Направление уголовного дела прокурору». С приведенным суждением согласуются и положения межведомственных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы организации и оценки деятельности следственных подразделений, которыми определяется, что к числу окончанных уголовных дел относятся направленные в суд, но не прокурору уголовные дела соответственно с утвержденными итоговыми решениями<sup>4</sup>.

Таким образом, изложенное в большей степени свидетельствует о том, что утверждение прокурором обвинительного заключения, с учетом регламентации в законе выполняемых им функций, осуществляется в рамках выполняемой им в досудебном производстве функции прокурорского надзора, но не уголовного преследования. А прокурорский надзор, как уже было отмечено выше, в изменившемся сегодня понимании не обеспечен процессуальными средствами по руководству предварительным следствием, одним из которых, как представляется, является утверждение обвинительного заключения.

<sup>3</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921.

<sup>4</sup> Об утверждении и о введении в действие форм федерального статистического наблюдения № 1-е «Сведения о следственной работе и дознании» и № 1-ЕМ «Сведения об основных показателях следственной работы и дознания», а также Инструкции по составлению отчетности по формам федерального статистического наблюдения № 1-Е, 1-ЕМ: приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 22 декабря 2017 г. № 858. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2020); О едином учете преступлений: приказ Генпрокуратуры России № 39, МВД России № 1070, МЧС России № 1021, Минюста России № 253, ФСБ России № 780, Минэкономразвития России № 353, ФСКН России № 399 от 29 декабря 2005 г. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2020).

Руководящая и координирующая роль руководителя следственного органа в досудебном производстве свидетельствует о повышении его ответственности за принимаемые следователем решения. Утверждение обвинительного заключения, по нашему мнению, вполне согласуется с выполняемой им функцией руководства следствием и назначением в досудебном производстве с учетом вышеприведенных доводов. Меж-

ду тем, реализация предлагаемых авторами нововведений, несмотря на исследование возможности передачи права утверждения обвинительного заключения на диссертационном уровне начальнику следственного отдела — до внесенных изменений в уголовно-процессуальный закон в 2007 г. [1, с. 10; 7, с.10] и руководителю следственного органа — после [6, с.10], требует, безусловно, дополнительной проработки.

#### Список литературы:

1. Ашитко В.П. Функции контроля начальника следственного управления в уголовном судопроизводстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук М., 1996.
2. Багмет А.М. Об устранении двоевластия в уголовном преследовании // Российская юстиция. 2013. № 12.
3. Багмет А. М., Цветков Ю.А. Утверждение обвинительного заключения прокурором: рудимент или необходимость? // Российская юстиция. 2018. № 4.
4. Дикарев И.С. Кто должен направлять в суд уголовные дела для рассмотрения по существу? // Российская юстиция. 2017. № 11.
5. Дикарев И.С. Об унификации процессуальной формы направления уголовных дел в суд // Законность. 2017. № 8.
6. Минаева С.А. Процессуальная деятельность руководителя следственного органа по обеспечению законности в досудебном производстве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014.
7. Рустамов А.К. Обеспечение законности при производстве предварительного расследования преступлений: дис. ... канд. юрид. наук М., 1992.
8. Тугушев Р. Р. К пятилетию реформы следствия в Российской Федерации // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 9.
9. Цветков Ю.А. Отказоустойчивость уголовного судопроизводства на досудебной стадии // Уголовное судопроизводство. 2017. № 2.

#### Для цитирования:

Садиокова У. В. О расширении полномочий руководителя следственного органа на этапе окончания предварительного расследования // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 2 (54). С. 110–114.

#### References:

1. Ashitko V.P. Funkcii kontrolya nachal'nika sledstvennogo upravleniya v ugolovnom sudoproizvodstve: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk M., 1996.
2. Bagmet A.M. Ob ustranении dvoevlastiya v ugolovnom presledovanii // Rossijskaya yusticiya. 2013. № 12.
3. Bagmet A. M., Cvetkov Yu. A. Utverzhdenie obvinitel'nogo zaklyucheniya prokurorom: rudiment ili neobhodimost'? // Rossijskaya yusticiya. 2018. № 4.
4. Dikarev I.S. Kto dolzhen napravlyat' v sud ugolovnye dela dlya rassmotreniya po sushchestvu? // Rossijskaya yusticiya. 2017. № 11.
5. Dikarev I.S. Ob unifikacii processual'noj formy napravleniya ugolovnyh del v sud // Zakonnost'. 2017. № 8.
6. Minaeva S.A. Processual'naya deyatel'nost' rukovoditelya sledstvennogo organa po obespecheniyu zakonnosti v dosudebnom proizvodstve: dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2014.
7. Rustamov A.K. Obespechenie zakonnosti pri proizvodstve predvaritel'nogo rassledovaniya prestuplenij: dis. ... kand. jurid. nauk M., 1992.
8. Tugushev R. R. K pyatiletiyu reformy sledstviya v Rossijskoj Federacii // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. 2016. № 9.
9. Cvetkov Yu. A. Otkazoustojchivost' ugolovnogo sudoproizvodstva na dosudebnoj stadii // Ugolovnoe sudoproizvodstvo. 2017. № 2.

#### For citation:

Sadiokova U.V. On expanding the powers of the head of the investigative body at the end of the preliminary investigation // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. No 2 (54). P. 110–114.

Ю. В. ТРУНЦЕВСКИЙ,  
 профессор кафедры уголовной политики,  
 доктор юридических наук, профессор  
 Академия управления МВД России  
 Российская Федерация, 125171,  
 г. Москва, ул. Зои и Александра  
 Космодемьянских, д. 8  
 E-mail: trunzev@yandex.ru

Yu. V. TRUNCEVSKIY,  
 Doctor of Law, Professor,  
 Professor of Criminal Policy Department  
 Management Academy of the Ministry  
 of the Interior of Russia  
 Russian Federation, 125171, Moscow,  
 Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8  
 E-mail: trunzev@yandex.ru

Научная специальность:  
 12.00.08 — уголовное право и криминология;  
 уголовно-исполнительное право.

Scientific specialty:  
 12.00.08 — Criminal Law and Criminology;  
 Criminal Enforcement Law.

ORCID 0000-0002-8425-2533  
 УДК 339.97:343.8

Дата поступления: 2 марта 2020 г.

Дата принятия статьи в печать: 15 июня 2020 г.

## Противодействие коррупции и поддержание честности в спорте (сравнительно-правовой аспект)

### Anti-corruption and maintaining integrity in sports (comparative legal aspect)

#### Аннотация

*Актуальность* исследования в значительной степени обусловлена наличием коррупционных проявлений в сфере спорта, недостаточностью организационно-правовых мер по их искоренению, международными обязательствами России по борьбе с манипулированием спортивными соревнованиями.

*Постановка проблемы:* в настоящее время в юридической науке достаточно активно ведутся исследования проблем противодействия коррупции, в том числе в различных сферах общественных отношений. Недостаточно исследованной остается область международного и национального спорта, в том числе по вопросам совершенствования правовых и организационных мер предупреждения коррупции и поддержания честности в спорте.

Изучение научных позиций специалистов по указанной проблеме в сравнительно-правовом аспекте позволит расширить теоретические положения наук уголовного права и криминологии, выработать рекомендации по совершенствованию действующего законодательства и правоприменительной практики.

*Цель исследования:* выработка новой научной аргументации о необходимости совершенствования правовых и организационных мер противодействия коррупции в спорте.

*Методы:* анализ, обобщение, сравнение,

#### Annotation

*The relevance of the research* is largely due to the presence of corruption in the field of sports, the lack of organizational and legal measures to eliminate them, and Russia's international obligations to combat manipulation of sports competitions.

*The problem statement:* currently, legal science is actively conducting research on anti-corruption issues, including in various areas of public relations. The field of international and national sports remains under-researched, including improving legal and organizational measures to prevent corruption and maintain integrity in sports. The study of scientific positions of specialists on this problem in the comparative legal aspect will expand the theoretical provisions of the Sciences of criminal law and criminology, develop recommendations for improving current legislation and law enforcement practice. The purpose of the research: to develop a new scientific argument about the need to improve legal and organizational measures to combat corruption in sports.

*The methods of the research:* analysis, generalization, comparison, description, abstraction, dialectics.

*The results and key conclusions:* amendments and additions to the criminal and administrative legislation for committing illegal acts aimed at ma-

описание, абстрагирование, диалектика.

*Результаты и ключевые выводы:* внесение изменений и дополнений в уголовное и административное законодательство за совершение противоправных деяний, направленных на манипулирование спортивным событием, должно сопровождаться введением новых для российского спорта институтов управления в сфере спортивного менеджмента – антикоррупционного комплаенса.

Представляется, что институты уголовной и административной ответственности за отдельные проявления коррупции в спорте, предупреждения соответствующих правонарушений требуют уточнения и дальнейшего институционального развития на федеральном законодательном уровне и на уровне локальных актов спортивных организаций.

Юридическая ответственность спортивной организации за «неспособность предотвратить» коррупционные преступления является перспективным направлением предотвращения коррупции и поддержания честности в спорте.

**Ключевые слова:** спорт; коррупция; законодательство; международное сотрудничество; уголовная ответственность; антикоррупционный комплаенс.

nipulating a sports event should be accompanied by the introduction of new management institutions in the field of sports management – anti-corruption compliance.

It seems that the institutions of criminal and administrative responsibility for certain manifestations of corruption in sports and the prevention of relevant offenses require clarification and further institutional development at the Federal legislative level and at the level of local acts of sports organizations.

Legal liability of a sports organization for “failure to prevent” corruption crimes is a promising direction for preventing corruption and maintaining integrity in sports.

**Key words:** sport; corruption; legislation; international cooperation; criminal liability; anti-corruption compliance.

Существует все больше доказательств того, что спорт коррумпирован договорными матчами и незаконными ставками. На международном уровне спорт – это большой бизнес, который за последние годы вырос чрезвычайно. Однако управление спортом не сильно развивается и это способствует проникновению в спортивную индустрию недобросовестных и преступных субъектов. В результате «спортивная коррупция» сегодня велика, глобальна и организована<sup>1</sup>.

Растущая коммерциализация спорта несет в себе определенные риски, прежде всего:

- коррупция в спортивных, в том числе международных федерациях;
- фальсификация спортивных результатов [22].

Коррумпированность результатов спортивных игр вызвана взрывом международной спортивно-игровой экономики [25] и создает условия для совершения преступлений, ко-

торые спорт сам по себе не сможет предотвратить [18]. Эти незаконные действия ставят под угрозу целостность соревнований, наносят ущерб социальным, образовательным и культурным ценностям, отраженным в спорте, и угрожают его экономической значимости. Без принятия действенных правовых и организационных мер противодействия коррупции в российском спорте дальнейшее его развитие, особенно спорта больших достижений на международной арене, представляется затруднительным.

В ходе настоящего исследования мы пришли к выводу о необходимости: совершенствования правовых и организационных мер противодействия коррупции в спорте, направленных на расширение содержания противоправных действий в спортивном управлении и административной ответственности, предусмотренной ст. 19.28 Кодекса Российской Федерации об административной ответственности (далее – КоАП РФ);

– ужесточения мер уголовно-правовой борьбы с коррупцией в спорте;

– внедрения антикоррупционного комплаенса как системы внутреннего контроля в спортивных организациях и др.

<sup>1</sup> С учетом денежных сумм, которые иногда находятся на кону, неудивительно, что мошенничество и коррупция – это постоянная угроза в футбольной игре. В Германии так называемое Бохумское расследование 2011 г. по 320 фиксированным матчам в 13 странах и взяткам игрокам стало первым делом, в котором были применены меры борьбы с организованной преступностью [19].

Введение строгой юридической ответственности препятствует участию спортивного клуба в мероприятиях по фиксации матчей и стимулирует принять меры, обеспечивающие соблюдение сотрудниками правил анти-фиксации матчей [21, с. 1].

Конвенция Совета Европы о манипулировании спортивными соревнованиями 2014 г.<sup>2</sup> (далее – Конвенция) обязывает государства расследовать и санкционировать все случаи договорных матчей, чтобы обеспечивать трансграничное сотрудничество по делам о борьбе с манипулированием спортом и профилактики. Конвенция налагает на государства позитивные обязанности по оказанию конкретной помощи как государственным, так и частным субъектам в решении многогранной проблемы манипулирования спортом. Эффективность механизма Конвенции будет оценена по достоинству после ее вступления в силу и ратификации всеми подписавшими ее сторонами<sup>3</sup>.

Так, до принятия Конвенции Швейцария приняла новый Закон об азартных играх (FAMG), который вступил в силу 1 января 2019 г. FAMG предусматривает меры по борьбе с коррупцией, уголовное преступление за фиксацию матчей в спорте. Пунктом 12 Конвенции (обмен информацией между компетентными государственными органами, спортивными организациями и операторами спортивных ставок) установлена конкретная обязанность сообщать о любых подозрениях в манипулировании конкуренцией в течение 5–7 дней) [17].

Анализ отечественной научной литературы показал, что в настоящее время отсутствуют специальные монографические работы на тему коррупции в спорте. Несколько десятков научных статей посвящены различным аспектам проявлений коррупции в рассматриваемой сфере:

- международно-правовые аспекты противодействия коррупции в спорте [3, с. 258–264; 8, с. 26–35; 11, с. 213–216; 12, с. 115–118];
- антикоррупционные правовые меры в спорте [9, с. 306–309; 13, с. 141–149; 15, с. 125–130];
- криминологическая профилактика коррупционных процессов [2, с. 18–21; 4, с. 116–120];
- расследование коррупционных преступлений в сфере спорта [1, с. 266–274];
- региональные аспекты коррупции в спорте [16, с. 179–182].

Таким образом, в настоящее время требуется прочная теоретическая база для продолжения изучения коррупции в спорте.

Анализ Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»<sup>4</sup> (далее – Федеральный закон № 329-ФЗ) позволяет сделать вывод о необходимости закрепления в нем определения «инсайдерская (внутренняя) информация», которая означает важную информацию точного характера, относящуюся прямо или косвенно к любому спортивному событию, которой лицо обладает в силу своего положения по отношению к спорту или спортивному событию, за исключением какой-либо информации, уже опубликованной или общеизвестной, легко доступной заинтересованным лицам или раскрытой в соответствии с правилами и положениями, регулирующими соответствующее спортивное событие, при условии, что: 1) информация считается важной: если бы она была публичной, то, вероятно, оказала бы значительное влияние на представление общественности о более вероятном исходе события; 2) информация должна считаться точной, если она указывает на обстоятельства, которые существуют или могут возникнуть, или событие, которое произошло или может ожидать для того, чтобы можно было сделать вывод о возможном влиянии этого обстоятельства или совокупности обстоятельств на более вероятный исход или ход конкретного спортивного события.

Таким образом, следует расширить содержание противоправных действий, предусмотрев ответственность за оказание противоправного влияния не только на результат, но и на ход официального спортивного соревнования (манипулирование спортивным событием). Принятие данного положения обеспечит эффективную имплементацию Конвенции Совета Европы о манипулировании спортивными соревнованиями [6, с. 138]. Нарушением должно признаваться преднамеренное изменение любого из аспектов спортивного события и непредсказуемого характера спортивного соревнования, независимо от того, влияет ли такое изменение на окончательный исход спортивного события и произошли ли такие изменения.

В Федеральный закон № 329-ФЗ предлагается внести нормы, определяющие принципы процедур выбора места проведения официального спортивного соревнования. Кроме того, необходимо предусмотреть юридическую ответственность за нарушение такого порядка, совершенное посредством коррупцион-

<sup>2</sup> Council of Europe Convention on the Manipulation of Sports Competitions. Council of Europe Treaty Series – No. 215. Magglingen/Macolin, 18.IX.2014.

<sup>3</sup> Статус Конвенции на 29 февраля 2020 г.: вступила в силу 1 сентября 2019 г.; из 42 стран ратифицировали 6 (Италия, Норвегия, Португалия, Молдова, Украина, Швейцария) [24]. Россия подписала Конвенцию 18 сентября 2014 г.

<sup>4</sup> О физической культуре и спорте в Российской Федерации: федер. закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 50. Ст. 6242.

ных и иных противоправных действий. Название статьи 26.2 Федерального закона № 329-ФЗ в связи с этим следует переименовать на «Предотвращение противоправного влияния на *ход, результаты официальных спортивных соревнований, выбор места проведения официального спортивного соревнования, на результаты жеребьевки участников или групп участников официальных спортивных соревнований (манипулирование спортивным событием)* и борьба с ним» (выделены предложенные дополнения).

Противоправное влияние (манипулирование спортивным событием) в ст. 26.2 Федерального закона № 329-ФЗ можно дополнить следующими признаками:

— «подкуп... *официальных лиц, определяющих результат выбора места проведения официального спортивного соревнования, результат жеребьевки...*»;

— получение ими предметов подкупа.

В подпункте 2 пункта 7 предлагается расширить круг преступлений коррупционного характера, связанных с коммерческим подкупом и взяточничеством (статьями 200.5, 204, 204.1, 204.2, 290, 291, 291.1, 291.2 Уголовного кодекса Российской Федерации<sup>5</sup> (далее — УК РФ)), при подозрении или обвинении в совершении которых к участию в официальных спортивных соревнованиях не допускаются спортсмены, спортивные судьи, тренеры, руководители спортивных команд и другие участники соответствующих официальных спортивных соревнований, а также не допускаются к участию в выборе места проведения официального спортивного соревнования, результата жеребьевки.

В пункте 7 ст. 26.2 Федерального закона № 329-ФЗ в целях предотвращения противоправного влияния на результаты официальных спортивных соревнований и борьбы с ним прописать в отдельном подпункте — 1.1. обязанность общероссийским спортивным федерациям, региональным местным спортивным федерациям и профессиональным спортивным лигам внедрить антикоррупционный комплаенс, в рамках которого необходимо: предусмотреть в штате такой организации должностное лицо, ответственное за внутренний контроль в сфере предупреждения противоправного влияния на результат официального спортивного соревнования; разработать программу по предупреждению противоправного влияния на результат официального спортивного соревнования; обеспечить периодическое обучение работников организации по вопросам предупреждения противоправного влияния на результат официального спортивного соревнования; разработать

карту рисков в рассматриваемой сфере и меры по их минимизации; разработать положения о конфликте интересов и требований к декларированию данной информации и другие меры внутреннего контроля.

Предлагается расширение административной ответственности, предусмотренной ст. 19.28 КоАП РФ «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица», за счет распространения ее на случаи незаконной передачи, предложения или обещания от имени или в интересах юридического лица (спортивной федерации, профессионального спортивного клуба) либо в интересах связанного с ним юридического лица спортсмену, спортивному судье, тренеру, другим участникам или организаторам официального спортивного соревнования (в том числе их работнику) денег, ценных бумаг или иного имущества, оказания услуг имущественного характера либо предоставления имущественных прав за совершение в интересах данного юридического лица либо в интересах связанного с ним юридического лица действия (бездействия) в целях оказания противоправного влияния на результат официального спортивного соревнования. Включить в пункт 5 приложения к ст. 19.28 КоАП РФ Положение об освобождении юридического лица от административной ответственности за административное правонарушение, предусмотренное данной статьей, если «*оно имеет действенную политику и программу внутреннего контроля по предотвращению противоправного влияния на спортивное событие*».

Спортивные клубы несут ответственность за фиксацию матча, даже если они не в курсе или не замешаны в договорном матче, которые приносят пользу клубу; ответственность обнаруживается, когда кто-то связан с клубом — игрок, агент и т. д. Например, в Италии спортивные клубы несут ответственность за правонарушения, совершенные в их интересах любым человеком (п. 5 ст. 6 Codice di Giustizia Sportiva della Federazione Italiana Giuoco (FIGC), 2019) [23].

В настоящее время в рассматриваемых странах Совета Европы нет стандарта для того, чтобы квалифицировать отдельные обстоятельства в качестве смягчающего. Действительно, только предварительное принятие клубом адекватной организационной модели против фиксации матча должно потенциально смягчить ответственность. Для этого должны быть выполнены два требования: 1) предварительное принятие специальных процедур; 2) адекватные меры. На практике должно быть проведено различие между поверхностным принятием организационной модели, которая сама по себе недостаточна, и принятием организационной мо-

<sup>5</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

дели с продемонстрированными достаточными и конкретными мерами по предотвращению неправомерных действий. Только последнее должно потенциально защищать организации от строгой ответственности до тех пор, пока клуб может доказать, что его усилия по профилактике были адекватны. Кроме того, после факта нарушения клуб должен доказать, что принятые меры были и в последующем будут эффективными в борьбе с договорными матчами.

Такие коррупционные правонарушения влекут строгую ответственность, так что единственной доступной защитой юридического лица является демонстрация фактов внедрения системы разумных мер по профилактике коррупции, которые в своей совокупности смягчают его риски. Осуществление надлежащих мер (антикоррупционный комплаенс) [5, с. 34; 7, с. 47] сделает юридическое преследование маловероятным, а в случае необходимости создаст защиту от сурового наказания.

Антикоррупционные меры должны быть «разумными», совет, как построить соответствующую стратегию на заказ, следует искать у юрисконсульта, опытного в вопросах правовой оценки коррупции в спорте. Чем раньше спортивные организации начнут устранять недостатки управления, тем быстрее ими будет разработана правильная стратегия [14, с. 169–182].

С целью повышения превентивной роли уголовного закона в сфере борьбы с коррупцией в спорте в ст. 184 УК РФ предлагается:

– внести дополнение, криминализовав такие действия, как оказание противоправного влияния на выбор места проведения официального спортивного соревнования, на результаты жеребьевки участников или групп участников официальных спортивных соревнований;

– расширить перечень видов субъектов преступления за счет отнесения к ним следующей категории лиц: должностное лицо; работник в сфере игрового бизнеса; вспомогательный персонал спортсмена; официальное лицо матча;

– в ч. 6 ст. 184 УК РФ предусмотреть ответственность за специальный вид пособничества: *«предоставление инсайдерской информации третьим лицам таким образом, который способствует или облегчает совершение преступления, предусмотренного частями 1–5 данной статьи, а равно фактическое получение инсайдерской информации с целью предоставления такой информации третьей стороне».*

В отношении лиц, признанных виновными в совершении преступления, предусмотренного ст. 184 УК РФ, целесообразно применять дополнительные меры в виде лишения права участвовать в любом спортивном мероприятии и посещать его, а также находиться на терри-

тории любой спортивной организации максимально на срок до 10 лет.

В соответствии со ст. 13 Конвенции каждая сторона (государство) определяет национальную платформу для борьбы с манипулированием спортивными соревнованиями.

Национальная платформа в соответствии с внутренним законодательством:

а) служит информационным центром, собирающим и распространяющим информацию, имеющую отношение к борьбе с манипулированием спортивными соревнованиями в соответствующих организациях и органах власти;

б) координирует борьбу с манипулированием спортивными соревнованиями;

в) получает, централизует и анализирует информацию о нерегулярных и подозрительных ставках, сделанных на спортивные соревнования, проходящие на территории участника Конвенции, и, где это уместно, оповещает о проблемах;

г) передает информацию о возможных нарушениях законов или спортивных правил, указанных в Конвенции, для государственных органов или спортивных организаций и/или операторов спортивных ставок;

д) сотрудничает со всеми организациями и соответствующими органами на национальном и международном уровнях, включая национальные платформы других государств.

Каждое государство должно сообщать генеральному секретарю Совета Европы название и адреса своей Национальной платформы.

Такие платформы не должны являться абстрактными форумами, а скорее быть направлены на привлечение к участию всех заинтересованных сторон для эффективного предотвращения, выявления и расследования всех форм манипулирования любыми видами спортивных соревнований.

Поскольку Конвенция не предусматривает конкретного формата или стандартного способа функционирования платформ, государства смоделировали свои соответствующие органы в соответствии с их собственными потребностями, а также в соответствии с местной культурой и правовыми рамками. Так, во Франции, Швейцарии и Великобритании ответственность за работу национальных платформ взяли на себя регуляторы ставок; в Дании национальные платформы заседают с антидопинговым агентством; Норвегия – одно из немногих государств, ратифицировавших Конвенцию, учредила национальную платформу с двумя штатными сотрудниками, работающими в Министерстве спорта; в Бельгии деятельность национальной платформы координируют правоохранительные органы; в Финляндии – это независимое юридическое лицо, специально созданное прави-

тельством для координации деятельности, связанной с манипулированием спортивными соревнованиями и национальной платформой в рамках Конвенции. Аналогичный координатор был создан в Португалии [20].

Важность сотрудничества как на национальном, так и на международном уровне можно проиллюстрировать следующим примером. В рамках расследования фиксированного матча профессионального тенниса бельгийской полицией при сотрудничестве с болгарскими, голландскими, французскими, немецкими, словацкими и американскими коллегами было арестовано 13 человек, включая игроков. Это была одна из крупнейших правоохранительных операций, когда-либо организованных против теннисной коррупции. Помимо арестов, в Бельгии был проведен обыск 21 объекта недвижимости с одновременными рейдами в других странах Европы [20].

В России нет ни конкретных законов, касающихся манипулирования спортивными соревнованиями, ни какого-либо специального антикоррупционного органа в рассматриваемой сфере. В Швейцарии, например, это межкантональный орган [10, с. 51]. Создание специ-

ального независимого органа по борьбе с коррупцией в спорте в нашей стране могло бы стать одним из вариантов сдерживания и выявления подобных манипуляций. Этот орган мог бы заниматься этическими вопросами, повышать осведомленность по этой проблематике, организовывать подготовку по различным аспектам коррупции в спорте, давать консультации по соответствующим вопросам и обеспечивать горячую линию, а также проводить опросы и исследования в сфере честного спорта.

Таким образом, в результате проведенного сравнительно-правового исследования можно сделать вывод о необходимости дополнения не только законодательства, устанавливающего уголовную ответственность за манипулирование спортивным событием, но и вводить новые для российского спорта институты управления в сфере спортивного менеджмента — антикоррупционный комплаенс. В свою очередь превращение фальсификаций в спорте в уголовное преступление, юридическая ответственность спортивного клуба за «неспособность предотвратить» преступления являются перспективными направлениями предотвращения коррупции и поддержания честности в спорте.

#### Список литературы:

1. Антонов И. О., Верин А. Ю., Клюкова М. Е. Некоторые особенности расследования коррупционных преступлений в сфере спорта // Правовое регулирование культурно-досуговых отношений и спортивной деятельности в контексте общественных и нравственных ценностей: современное состояние и мировые тенденции: сб. матер. Междунар. науч.-практ. конф. Чебоксары, 2019.
2. Бакин А. А., Смирнов А. А. Актуальные проблемы профилактики коррупционных процессов в сфере профессионального спорта // Вестник Института экономики и социальных технологий. 2012. № 1.
3. Бойко Н. С., Селюков А. В. Коррупция и спорт // Энигма. 2019. Т. 1. № 8—1.
4. Борисов О. А., Рябов А. С. Коррупция и спорт: криминологический анализ проблемы // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2007. № 2 (5).
5. Буянский С. Г., Трунцевский Ю. В. Корпоративное управление, комплаенс и риск-менеджмент: учеб. пособ. М., 2016.
6. Захарова Л. И. Борьба с коррупцией в сфере спорта: опыт Совета Европы // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 4 (8).
7. Карпович О. Г., Трунцевский Ю. В. Теория и современные практики комплаенса. Мо-

#### References:

1. Antonov I. O., Verin A. Yu., Klyukova M. E. Nekotorye osobennosti rassledovaniya korrupcionnyh prestuplenij v sfere sporta // Pravovoe regulirovanie kul'turno-dosugovyh otnoshenij i sportivnoj deyatel'nosti v kontekste obshchestvennyh i npravstvennyh cennostej: sovremennoe sostoyanie i mirovye tendencii: sb. mater. Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. SHeboksary, 2019.
2. Bakin A. A., Smirnov A. A. Aktual'nye problemy profilaktiki korrupcionnyh processov v sfere professional'nogo sporta // Vestnik Instituta ekonomiki i social'nyh tekhnologij. 2012. № 1.
3. Bojko N. S., Selyukov A. V. Korrupciya i sport // Enigma. 2019. T. 1. № 8—1.
4. Borisov O. A., Ryabov A. S. Korrupciya i sport: kriminologicheskij analiz problemy // Vestnik Volgogradskoj akademii MVD Rossii. 2007. № 2 (5).
5. Buyanskij S. G., Truncevskij Yu. V. Korporativnoe upravlenie, komplains i risk-menedzhment: ucheb. posob. M., 2016.
6. Zaharova L. I. Bor'ba s korrupciej v sfere sporta: opyt Soveta Evropy // Vestnik Universiteta imeni O. E. Kutafina (MGYUA). 2015. № 4 (8).
7. Karpovich O. G., Truncevskij Yu. V. Teoriya i sovremennye praktiki komplainsa. Modeli protivodejstviya kriminal'nym ugrozam. M., 2016.

- дели противодействия криминальным угрозам. М., 2016.
8. *Пешин Н.Л.* Международное законодательство, направленное на борьбу с коррупцией в сфере спорта // Вестник Российского Международного Олимпийского Университета. 2016. № 1 (18).
  9. *Савельева О.В., Иванова Л.А., Смирнова У.В., Суркова Д.Р.* Антикоррупционные меры в отрасли физическая культура и спорт // Ученые записки университета им. П.Ф. Лесгафта. 2019. № 2 (168).
  10. *Соловьев А.А., Понкин И.В., Понкина А.И.* Участие Союзного Совета Швейцарии в противодействии коррупции в спорте и борьбе с договорными матчами // Спорт: экономика, право, управление. 2013. № 2.
  11. *Стричко А.В., Голбанов А.Э.* Механизмы выявления и предотвращения коррупции в спорте // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2019. № 11 (ч. 1).
  12. *Трубицына Ю.Ю.* Международные аспекты противодействия коррупции в спорте // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 7.
  13. *Трунцевский Ю.В.* Правовое регулирование противодействия коррупции и иным правонарушениям в спорте // Спорт в национально-правовом и международно-правовом измерении: актуальные проблемы: сб. матер. Междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 4 апреля 2018 г.) / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2019.
  14. *Трунцевский Ю.В.* Соблюдение организациями требований законодательства о противодействии коррупции: вопросы практики // Журнал российского права. 2019. № 5.
  15. *Чичёв А.А.* К вопросу о некоторых антикоррупционных мерах в сфере спорта в рамках российского законодательства // Проблемы статуса современной России: историко-правовой аспект: сб. статей Всерос. науч.-практ. конф.: в 2 ч. Уфа, 2018.
  16. *Щеголькова И.А., Нестерова Р.В.* О некоторых мерах противодействия коррупции в сфере физической культуры и спорта в Ульяновской области // Экономика и предпринимательство. 2013. № 5 (34).
  17. *Boss F.V.* Tackling match-fixing in Switzerland: the new duties on International Sports Federations to monitor & report suspected match manipulations. Published 31 July 2019. URL: [https://www.lawinsport.com/content/articles/anti-corruption/item/tackling-match-fixing-in-switzerland-the-new-duties-on-international-sports-federations-to-monitor-report-suspected-match-manipulations?category\\_id=114](https://www.lawinsport.com/content/articles/anti-corruption/item/tackling-match-fixing-in-switzerland-the-new-duties-on-international-sports-federations-to-monitor-report-suspected-match-manipulations?category_id=114) (дата обращения: 28.02.2020).
  18. *Corruption in sport: a “gold rush” with the law left behind* (interv’yu s Krisom Itonom, kotoryj yavlyaetsya odnim iz vedushchih mirovyyh ekspertov po korrupcii v sporte). URL: <https://en.unesco.org/news/corruption-sport->
  8. *Peshin N.L.* Mezhdunarodnoe zakonodatel’stvo, napravlennoe na bor’bu s korrupciej v sfere sporta // Vestnik Rossijskogo Mezhdunarodnogo Olimpijskogo Universiteta. 2016. № 1 (18).
  9. *Savel’eva O. V., Ivanova L. A., Smirnova U. V., Surkova D. R.* Antikorrupcionnye mery v otrasli fizicheskaya kul’tura i sport // Uchenye zapiski universiteta im. P. F. Lesgafta. 2019. № 2 (168).
  10. *Solov’ev A. A., Ponkin I. V., Ponkina A. I.* Uchastie Soyuznogo Soveta SHvejcarii v protivodejstvii korrupcii v sporte i bor’be s dogovornymi matchami // Sport: ekonomika, pravo, upravlenie. 2013. № 2.
  11. *Strichko A.V., Golbanov A.E.* Mekhanizmy vyavleniya i predotvrashcheniya korrupcii v sporte // Vestnik Altajskoj akademii ekonomiki i prava. 2019. № 11–1.
  12. *Trubicyna Yu. Yu.* Mezhdunarodnye aspekty protivodejstviya korrupcii v sporte // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2016. № 7.
  13. *Truncevskij Yu. V.* Pravovoe regulirovanie protivodejstviya korrupcii i inym pravonarusheniyam v sporte // Sport v nacional’no-pravovom i mezhdunarodno-pravovom izmerenii: aktual’nye problemy: sb. mater. Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. (Moskva, 4 aprelya 2018 g.) / pod red. T. YA. Habrievoj. M., 2019.
  14. *Truncevskij Yu. V.* Soblyudenie organizaciyami trebovanij zakonodatel’stva o protivodejstvii korrupcii: voprosy praktiki // ZHurnal rossijskogo prava. 2019. № 5.
  15. *Chichyov A. A.* K voprosu o nekotoryh antikorrupcionnyh merah v sfere sporta v ramkah rossijskogo zakonodatel’stva // Problemy statusa sovremennoj Rossii: istoriko-pravovoj aspekt: sb. statej Vseros. nauch.-prakt. konf.: v 2 ch. Ufa, 2018.
  16. *Shchegol’kova I. A., Nesterova R. V.* O nekotoryh merah protivodejstviya korrupcii v sfere fizicheskoy kul’tury i sporta v Ul’yanovskoj oblasti // Ekonomika i predprinimatel’stvo. 2013. № 5 (34).
  17. *Boss F.V.* Tackling match-fixing in Switzerland: the new duties on International Sports Federations to monitor & report suspected match manipulations. Published 31 July 2019. URL: [https://www.lawinsport.com/content/articles/anti-corruption/item/tackling-match-fixing-in-switzerland-the-new-duties-on-international-sports-federations-to-monitor-report-suspected-match-manipulations?category\\_id=114](https://www.lawinsport.com/content/articles/anti-corruption/item/tackling-match-fixing-in-switzerland-the-new-duties-on-international-sports-federations-to-monitor-report-suspected-match-manipulations?category_id=114) (data obrashcheniya: 28.02.2020).
  18. *Corruption in sport: a “gold rush” with the law left behind* (interv’yu s Krisom Itonom, kotoryj yavlyaetsya odnim iz vedushchih mirovyyh ekspertov po korrupcii v sporte). URL: <https://en.unesco.org/news/corruption-sport->

18. Corruption in sport: a “gold rush” with the law left behind (интервью с Крисом Итоном, который является одним из ведущих мировых экспертов по коррупции в спорте). URL: <https://en.unesco.org/news/corruption-sport-%E2%80%9Cgold-rush%E2%80%9D-law-left-behind> (дата обращения: 28.02.2020).
19. *Haberfeld M. R., Sheehan D.* Match-Fixing in International Sports: Existing Processes, Law Enforcement, and Prevention Strategies. Springer Science & Business Media, 2013.
20. *Henzelin M., Palermo G., Mayr T.* Why ‘National platforms’ are the cornerstone in the fight against match-fixing in sport: the Macolin Convention. Published 18 June 2018. URL: <https://www.lawinsport.com/topics/item/why-national-platforms-are-the-cornerstone-in-the-fight-against-match-fixing-in-sport-the-macolin-convention> (дата обращения: 28.02.2020).
21. *Lisa A. Kihl, James Skinner & Terry Engelberg.* Corruption in sport: understanding the complexity of corruption, European Sport Management Quarterly, 2017. 17: 1.
22. Mitigating corruption risks in the procurement of sporting events. OECD-IPACS, 2019.
23. URL: <https://www.figc.it/it/federazione/norme/codice-di-giustizia-sportiva/> (дата обращения: 28.02.2020).
24. URL: [https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/215/signatures?p\\_auth=HcpZ0APw](https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/215/signatures?p_auth=HcpZ0APw) (дата обращения: 28.02.2020).
25. *Vigna M.* Mitigating Circumstances and Strict Liability of Clubs in Match-fixing: Are We Going in the Wrong Direction? An Analysis of the Novara and Pro Patria Cases. 20 July 2017. URL: <https://www.asser.nl/SportsLaw/Blog/post/mitigating-circumstances-and-strict-liability-of-clubs-in-match-fixing-are-we-going-in-the-wrong-direction-an-analysis-of-the-novara-and-pro-patria-cases-by-mario-vigna> (дата обращения: 28.02.2020).
19. *Haberfeld M. R., Sheehan D.* Match-Fixing in International Sports: Existing Processes, Law Enforcement, and Prevention Strategies. Springer Science & Business Media, 2013.
20. *Henzelin M., Palermo G., Mayr T.* Why ‘National platforms’ are the cornerstone in the fight against match-fixing in sport: the Macolin Convention. Published 18 June 2018. URL: <https://www.lawinsport.com/topics/item/why-national-platforms-are-the-cornerstone-in-the-fight-against-match-fixing-in-sport-the-macolin-convention> (дата обращения: 28.02.2020).
21. *Lisa A. Kihl, James Skinner & Terry Engelberg.* Corruption in sport: understanding the complexity of corruption, European Sport Management Quarterly, 2017. 17: 1.
22. Mitigating corruption risks in the procurement of sporting events. OECD-IPACS, 2019.
23. URL: <https://www.figc.it/it/federazione/norme/codice-di-giustizia-sportiva/> (дата обращения: 28.02.2020).
24. URL: [https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/215/signatures?p\\_auth=HcpZ0APw](https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/215/signatures?p_auth=HcpZ0APw) (дата обращения: 28.02.2020).
25. *Vigna M.* Mitigating Circumstances and Strict Liability of Clubs in Match-fixing: Are We Going in the Wrong Direction? An Analysis of the Novara and Pro Patria Cases. 20 July 2017. URL: <https://www.asser.nl/SportsLaw/Blog/post/mitigating-circumstances-and-strict-liability-of-clubs-in-match-fixing-are-we-going-in-the-wrong-direction-an-analysis-of-the-novara-and-pro-patria-cases-by-mario-vigna> (дата обращения: 28.02.2020).

**Для цитирования:**

Трунцевский Ю. В. Противодействие коррупции и поддержание честности в спорте (сравнительно-правовой аспект) // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 2 (54). С. 115–122.

**For citation:**

*Truncevskij Yu. V.* Anti-corruption and maintaining integrity in sports (comparative legal aspect) // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. No 2 (54). P. 115–122.

---

# ВЫЯВЛЕНИЕ, РАСКРЫТИЕ и расследование преступлений

---

Ю. В. ГАВРИЛИН,  
заместитель начальника кафедры  
управления органами расследования преступлений,  
доктор юридических наук, доцент  
Академия управления МВД России  
Российская Федерация, 125171, г. Москва,  
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

E-mail: Yuriy902@gmail.com

А. Г. ПАРАДНИКОВ,  
первый заместитель начальника  
Академии управления МВД России,  
кандидат юридических наук, доцент  
Российская Федерация, 125171, г. Москва,  
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8  
E-mail: aparadnikov@mvd.ru

Научная специальность:  
12.00.12 – криминалистика;  
судебно-экспертная деятельность;  
оперативно-розыскная деятельность.

Yu. V. GAVRILIN,  
Doctor of Law, Associate Professor,  
Deputy Head of the Department of Management  
of Crime Investigation Bodies  
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

A. G. PARADNIKOV,  
Candidate of Law, Associate Professor,  
First Deputy Head of 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 Expert Activity;  
Operational Search Activity.

УДК 343.7:004

Дата поступления: 26 февраля 2020 г.

Дата принятия статьи в печать: 15 июня 2020 г.

## **Совершенствование выявления, раскрытия и расследования хищений, совершенных и использованием информационных банковских технологий (по итогам Всероссийского онлайн- семинара)**

## **Improving the detection, disclosure and investigation of theft committed using information banking technologies (based on the results of the all-Russian online seminar)**

### **Аннотация**

*Актуальность* проблем выявления, раскрытия и расследования хищений, совершенных с использованием информационных банковских технологий, обусловлена наблюдаемым на протяжении ряда лет ростом их количества с учетом сохраняющейся латентности, а также относительно-

### **Annotation**

*The relevance* of the problems of detecting, disclosing and investigating theft committed and using information banking technologies is due to the growth of their number observed over a number of years, taking into account the continuing latency,

но невысоким уровнем их раскрываемости. При этом широкое распространение технологий дистанционного оказания банковских услуг, с одной стороны, и технологий анонимизации пользователей при использовании сети Интернет – с другой, способствует росту числа указанных притуплений.

*Постановка проблемы:* эффективность деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями, совершенными с использованием информационных банковских технологий, прямо пропорциональна эффективности взаимодействия органов предварительного следствия и дознания с банковскими организациями в части своевременного получения полной и достоверной информации о движении денежных средств и произведенных транзакциях. Кроме того, широкие возможности использования программно-технических средств сокрытия информации о лице, совершившем противоправные деяния с использованием интернет-технологий, их общедоступность и простота эксплуатации обуславливают актуальность вопроса об ограничении их использования на территории Российской Федерации.

*Цель исследования:* выработка новых подходов к содержанию взаимодействия органов расследования преступлений, органов дознания и финансово-кредитных организаций на основе рационального использования информационного массива, формируемого в процессе оказания финансовых услуг, а также обоснование целесообразности введения в законодательство дополнительных требований обеспечения прозрачности и открытости деятельности пользователей сети Интернет.

*Методы исследования:* диалектика, анализ, абстрагирование, прогнозирование. Применительно к теме исследования в основу методологии положены принципы конкретности, объективности, рациональности.

*Результаты и ключевые выводы:* на фоне снижения общего числа регистрируемых в России преступлений на протяжении ряда лет наблюдается экспоненциальный рост числа преступлений, совершаемых с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, в частности информационных банковских. Несмотря на активное развитие нормативно-правовой базы по противодействию данному явлению, необходимо повышение эффективности деятельности правоохранительных органов в указанном направлении. Этому могут способствовать проактивная технология распространения положительного опыта оперативно-служебной деятельности, реализованная в Академии управления МВД России в рамках проведения всероссийских онлайн-семинаров по актуальным вопросам борьбы с преступностью в условиях информационного общества, а также приведенная в статье в системном виде криминалистически значимая информация,

as well as the relatively low level of their disclosure. At the same time, the widespread use of technologies for remote banking services, on the one hand, and technologies for anonymizing users when using the Internet, on the other, contributes to the growth of these crimes.

*The statement of the problem:* the effectiveness of law enforcement agencies in combating crimes committed using information banking technologies is directly proportional to the effectiveness of interaction of preliminary investigation and inquiry bodies with banking organizations in terms of timely receipt of complete and reliable information about the flow of funds and transactions made. In addition, the wide possibilities of using software and technical means to conceal information about a person who has committed illegal acts using Internet technologies, their accessibility and ease of operation determine the relevance of the issue of restricting their use on the territory of the Russian Federation.

*The purpose of the study:* to develop new approaches to the content of the interaction of crime investigation bodies, investigative bodies and financial and credit organizations based on the rational use of the information array formed in the process of providing financial services, as well as to justify the feasibility of introducing additional requirements to ensure transparency and openness of the activities of Internet users.

*The research methods:* dialectics, analysis, abstraction, forecasting. In relation to the research topic, the methodology is based on the principles of concreteness, objectivity, and rationality.

*The results and key conclusions:* against the background of a decrease in the total number of crimes registered in Russia over the years, there has been an exponential increase in the number of crimes committed using information and telecommunications technologies, in particular information banking. Despite the active development of the legal framework to counter this phenomenon, the effectiveness of law enforcement agencies in this direction requires improvement. Can contribute to proactive technology to replicate the good experience of the operational activities implemented at the Academy of the interior Ministry of Russia in the framework of the national online seminars on current issues of fighting crime in the information society, and given the article in the system forensically relevant information accumulated financial and credit organizations in the process of banking activities. The article substantiates proposals to amend legislation in the field of in-

аккумулируемая финансово-кредитными организациями в процессе банковской деятельности. Обоснованы предложения по внесению изменений в законодательство в сфере информационных технологий в части ограничения возможностей использования программно-технических средств анонимизации пользователей сети Интернет.

**Ключевые слова:** расследование преступлений; информационно-телекоммуникационные технологии; информационные банковские технологии; деанонимизация; онлайн-семинар; положительный опыт.

formation technology in terms of limiting the use of software and technical means of anonymizing Internet users.

**Key words:** crime investigation; information and telecommunication technologies; information banking technologies; deanonymization; online seminar; positive experience.

Развитие в Российской Федерации цифровой экономики, являясь национальным приоритетом<sup>1</sup>, влечет широкое внедрение инновационных финансовых технологий в повседневную деятельность граждан и организаций. В настоящее время при активной поддержке Банка России они широко применяются в банковском секторе экономики, включая такие сферы, как платежи и денежные переводы, потребительское кредитование, управление капиталом. Подготовленные Банком России «Основные направления развития финансовых технологий на период 2018–2020 годов» предусматривают развитие технологий искусственного интеллекта и машинного обучения, Больших данных, мобильных технологий, технологий распределенного реестра в сферах контроля за финансовыми организациями, оказания финансовых услуг (в том числе удаленно), осуществления быстрых платежей, регистрации финансовых сделок и др. [4].

Несмотря на ряд очевидных преимуществ внедрения вышеназванных технологий в финансовый сектор экономики, нельзя не отметить и серьезные риски их противоправного использования. Так, уже на протяжении ряда лет отмечается рост преступлений, совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных технологий. Только за 10 мес. 2019 г. года их число превысило 240 тыс., что практически на 70% больше по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. Наиболее широкое распространение в настоящее время получили преступные деяния с использованием банковских карт, сети Интернет, средств мобильной связи и компьютерной техники. При этом существенная часть так называ-

емых дистанционных мошенничеств совершается лицами, отбывающими наказания в местах лишения свободы.

Следует заметить, что в последнее время наметилась позитивная тенденция повышения эффективности деятельности органов внутренних дел в сфере противодействия высокотехнологичной преступности, что является результатом системной и последовательной работы в данном направлении [1]. Так, раскрываемость преступлений, совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, в 2019 г. повысилась на 51,6% и превысила 27%, что в 2,5 раза выше по сравнению с 2017 г. [5]. Это, конечно, еще не прорыв, но уже существенный рост. Наиболее успешно, учитывая статистику ГИАЦ МВД России, раскрываются преступления, совершенные с использованием или применением расчетных (пластиковых) карт и фиктивных электронных платежей, раскрываемость которых за 2019 г. выросла более чем в два раза.

Однако в целом результаты в рассматриваемой сфере нельзя признать удовлетворительными, что констатируется в решении коллегии МВД России, которая состоялась 1 ноября 2019 г. под председательством Министра внутренних дел Российской Федерации генерала полиции Российской Федерации Владимира Александровича Колокольцева<sup>2</sup>.

В подобных условиях особо возрастает роль образовательных организаций системы МВД России, ориентированных на выстраивание эффективной системы противодействия подобным проявлениям с учетом новых схем их совершения. На данное обстоятельство обращается внимание в Директиве МВД России от 14 ноября 2018 г. № 1 «О приоритетных направлениях деятельности органов внутренних

<sup>1</sup> Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 № 7). URL: <https://sudact.ru/law/pasport-natsionalnogo-proekta-natsionalnaia-programma-tsifrovaia-ekonomika> (дата обращения: 15.02.2020).

<sup>2</sup> Об объявлении решения коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации от 1 ноября 2019 г. № 3км: приказ МВД России от 25 ноября 2019 г. № 878.

дел в 2019 году». В связи с этим заслуживает внимания реализованная в Академии управления МВД России технология распространения положительного опыта оперативно-служебной деятельности в рамках проведения всероссийских онлайн-семинаров по актуальным вопросам борьбы с преступностью в условиях информационного общества.

Подобный формат проведения открытых обучающих занятий для руководителей и практических сотрудников органов внутренних дел, специализирующихся на выявлении, раскрытии и расследовании преступлений, совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, был впервые апробирован в мае 2019 г., когда в рамках исполнения соглашения о сотрудничестве между Академией управления МВД России и компанией «Группа АйБи» были рассмотрены современные тенденции киберпреступности, особенности способов преступлений, совершаемых с использованием информационно-телекоммуникационных технологий; технологии установления события, обстоятельств и лиц, совершивших преступление в цифровом пространстве, особенности криминалистического исследования мобильных устройств связи и др. Тогда же было принято решение об обеспечении дистанционного участия в мероприятии по видеоконференцсвязи всех без исключения территориальных органов МВД России на региональном уровне, научных и образовательных организаций, а также заинтересованных представителей центрального аппарата МВД России.

К проведению семинаров привлекаются в качестве спикеров специалисты ведущих IT-компаний России, организаций финансового сектора, связи, чьи компетенции получили признание в профессиональной среде. Изложенное обуславливает интерес широкой аудитории к подобного рода формам распространения положительного опыта выявления, раскрытия и расследования преступлений.

Очередное подобное мероприятие состоялось 21 ноября 2019 г. В целях более детального рассмотрения различных аспектов современной киберпреступности организаторами была выбрана более узкая тема, ориентированная на вопросы выявления, раскрытия и расследования хищений, совершенных с использованием информационных банковских технологий. Такой выбор был произведен не случайно. Обозначенные вопросы на протяжении ряда лет входят в число приоритетных направлений деятельности Министерства внутренних дел. Не вызывает сомнений, что актуальность данной темы в современных условиях, по-прежнему, исключительно высока.

Поскольку эффективная борьба с указанными преступлениями невозможна без четко налаженного взаимодействия между правоохранительными органами, банками, платежными системами, операторами связи, интернет-провайдерами и иными организациями, на что ранее уже обращалось внимание в литературе [3], в центре внимания участников семинара находились вопросы совершенствования способов хищений, совершенных с использованием информационных банковских технологий, деанонимизации пользователей сети Интернет, технологий установления лица по цифровым следам финансовых транзакций и др. Особое внимание уделялось представлению регионального опыта взаимодействия подразделений МВД России с финансовыми организациями, выявлению наиболее эффективных практик его организации.

Проанализированы изменения, произошедшие в нормативно-правовой базе, позволяющие более эффективно вести борьбу с данными хищениями. Ключевыми вехами здесь являлись:

— усиление контроля за платежами, проходящими онлайн, введение ограничений для анонимных платежей, а также процедуры упрощенной идентификации клиентов — физических лиц<sup>3</sup>;

— возложение на оператора связи обязанности осуществлять идентификацию пользователей услугами по передаче данных и предоставлению доступа к сети Интернет и используемого ими оконечного оборудования<sup>4</sup>;

— установление ограничений на использование информационных ресурсов (сайтов, программ), посредством которых обеспечивается доступ к заблокированным сайтам, доступ к которым ограничен на территории Российской Федерации<sup>5</sup>;

— возложение на операторов связи обязанности хранить на территории Российской Федерации<sup>6</sup>:

<sup>3</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 5 мая 2014 г. № 116-ФЗ. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам упорядочения обмена информацией с использованием информационно-телекоммуникационных сетей [Электронный ресурс]: федер. закон от 5 мая 2014 г. № 97-ФЗ. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [Электронный ресурс]: федер. закон от 29 июля 2017 г. № 276-ФЗ. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии терроризму» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности: федер. закон от 6 июля 2016 г. № 374-ФЗ. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

– информацию о фактах приема, передачи, доставки и (или) обработки голосовой информации, текстовых сообщений, изображений, звуков, видео – или иных сообщений пользователей услугами связи – в течение трех лет с момента окончания осуществления таких действий;

– текстовые сообщения пользователей услугами связи, голосовую информацию, изображения, звуки, видео-, иные сообщения пользователей услугами связи – в течение шести месяцев с момента окончания их приема, передачи, доставки и (или) обработки.

Кроме того, при использовании для приема/передачи электронных сообщений в сети Интернет кодирования электронных сообщений организатор распространения информации в данной сети обязан представлять в уполномоченный орган информацию, необходимую для декодирования указанных сообщений;

– внесение в Уголовный кодекс Российской Федерации дополнительных составов: «Кража с банковского счета, а равно электронных денежных средств» и «Мошенничество в сфере компьютерной информации, совершенное с банковского счета, а равно в отношении электронных денежных средств»<sup>7</sup>;

– возложение на финансовые организации обязанности по недопущению осуществления переводов денежных средств без согласия клиента<sup>8</sup>. В подобных случаях банк обязан до осуществления списания денежных средств со счета клиента на срок не более двух рабочих дней приостановить исполнение распоряжения о совершении сомнительной транзакции. Данный закон способствовал внедрению систем «ФинЦЕРТ» и «ФидАнтифрод»;

– возложение на организации, обеспечивающие в сети Интернет обмен сообщениями, обязанности идентификации своих абонентов<sup>9</sup>. В связи с этим при регистрации нового пользователя они должны запрашивать у оператора связи данные о пользователе, а тот обязан ответить не более чем через 20 минут. При совпадении данных пользователь может продолжить авторизацию, на его номер телефона придет уникальный номер. Таким образом, сотовые

операторы будут вносить в свои базы данных сведения о том, в каких приложениях переписываются их клиенты.

В совместном докладе представителей управления противодействия кибермошенничеству Департамента кибербезопасности Сбербанка И.А. Воробьева и Д.Д. Савенковой представлен обзор типовых способов хищений с использованием информационных банковских технологий («Социальная инженерия» – выведывание у потерпевших конфиденциальной банковской информации; использование вредоносных программ; завладение банковской картой, смартфоном либо сим-картой потерпевшего, зарегистрированной в сервисе дистанционного банковского обслуживания и др.).

Продемонстрировано действие системы фрод-мониторинга, предназначенной для выявления таких признаков осуществления перевода денежных средств без согласия клиента<sup>10</sup>, как:

1. Совпадение информации о получателе средств с информацией, полученной из базы данных, о случаях и попытках осуществления перевода денежных средств без согласия клиента, формируемой Банком России<sup>11</sup>.

2. Совпадение информации о параметрах устройств, с использованием которых осуществлен доступ к автоматизированной системе с целью осуществления перевода денежных средств, с информацией, полученной из базы данных.

3. Несоответствие характера и (или) параметров, и (или) объема проводимой операции (время (дни) осуществления операции, место осуществления операции, устройство, с использованием которого осуществляется операция, и параметры его использования, сумма осуществления операции, периодичность (частота) осуществления операций, получатель средств) операциям, обычно совершаемым клиентом оператора по переводу денежных средств (осуществляемой клиентом деятельностью).

К наиболее практически значимым сведениям, которые предоставили выступающие, следует отнести содержание взаимодействия органов расследования преступлений и кредитно-финансовых организаций. В данных сведениях возможно получить следующую криминалистически значимую информацию:

– сведения об отправителе денежных средств (установочные данные, дата, время, сумма операции, наименование и данные организации – владельца сервиса, через который совершена операция);

<sup>7</sup> О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 23 апреля 2018 г. № 111-ФЗ. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия хищению денежных средств [Электронный ресурс]: федер. закон от 27 июня 2018 г. № 167-ФЗ. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> О внесении изменений в статьи 10.1 и 15.4 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [Электронный ресурс]: федер. закон от 29 июля 2017 г. № 241-ФЗ. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> Приказ Банка России от 27 сентября 2018 г. № ОД-2525.

<sup>11</sup> О национальной платежной системе [Электронный ресурс]: федер. закон от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ (ч. 5 ст. 27). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

— если перевод осуществлен через сервис, который принадлежит той же кредитно-финансовой организации, то дополнительно можно получить сведения об IP-адресе, с которого произведена транзакция, IMEI — номере абонентского устройства, при получении наличных через банкомат — его номер, место установки, видеозапись встроенной камеры наблюдения;

— сведения о получателе денежных средств и его банковские реквизиты (номер карты, телефона, электронного кошелька, дата, время, сумма операции, а если получатель является клиентом той же кредитно-финансовой организации — его установочные данные);

— при использовании при совершении преступления телефонной связи («социальная инженерия», замена сим-карты) банк может предоставить аудиозаписи переговоров с контактным центром.

Представлены также криминалистически значимые сведения, которые можно получить от интернет-провайдера, обеспечивающего услуги по доступу в сеть Интернет, включая IP-адрес, с которого произведена спорная транзакция, а также от операторов связи, включая информацию о соединениях абонента, IMEI — номере абонентского устройства, способах пополнения лицевого счета, данных геолокации и др.

Важное значение имело выступление Е. В. Костенко — ведущего эксперта центра киберзащиты департамента кибербезопасности Сбербанка, в котором были наглядно продемонстрированы технологии деанонимизации<sup>12</sup> интернет-пользователей, пытающихся скрыть сведения о себе и используемом для доступа в сеть оборудовании. Так, распространение таких средств сокрытия цифровых следов, как использование виртуальных частных сетей (VPN), виртуального сервера (VPS), арендуемого за границей, луковичной маршрутизации (Tor) и др. нашло широкое освещение в криминалистической литературе [6–7, 9]. При этом установление личности пользователей, которые путем использования сервисов-анонимайзеров, сети TOR и других средств скрывают сведения о себе, осложняется тем, что большинство данных сервисов находятся за пределами Российской Федерации, что существенно затрудняет применение методов и средств оперативно-розыскной деятельности [10, с. 140].

Следует отметить, что с настоящее время в литературе представлен оригинальный метод идентификации злоумышленников, использующих инструменты анонимизации. В связи с этим предлагается осуществление с исполь-

зованием специального программного обеспечения мониторинга и анализа сетевого трафика с целью выявления таких признаков, как: принадлежность адресного пространства к сети анонимизации, тип запроса, интервал между запросами и др., что позволяет установить личность лица, атакующего информационную систему [2, с. 49]

Несмотря на совершенствование средств криминалистической техники в работе с цифровыми следами [1, 7], представляется, что снижению количества хищений, совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, могло бы способствовать ограничение использования средств анонимизации пользователей в сети Интернет (анонимайзеры, прокси-серверы, VPN-туннели, программное обеспечение TOR и др.), на что ранее обращалось внимание в литературе [8].

Результаты опроса сотрудников подразделений органов предварительного следствия в системе МВД России, а также подразделений уголовного розыска, который был проведен при подготовке онлайн-семинара, свидетельствуют о том, что использование в противоправных целях вышеперечисленных средств анонимизации является основным фактором, препятствующим своевременному установлению лица, совершившего преступление.

В связи с этим Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» необходимо дополнить нормой, возлагающей на интернет-провайдеров обязанности по блокированию доступа к информационным ресурсам, обеспечивающим сокрытие сведений о личности пользователя сети Интернет или об используемом им оборудовании, программном обеспечении или действиях, совершенных в сети, в соответствии с перечнем, формируемым на основании предложений органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность.

Следует отметить, что в настоящее время подобный механизм уже реализован на законодательном уровне в отношении блокирования доступа к информационно-телекоммуникационным сетям и информационным ресурсам, посредством которых обеспечивается доступ к ранее заблокированным ресурсам, содержащим информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено<sup>13</sup> (порнографические изображения несовершеннолетних, способы изготовления наркотических средств, а также способы суицида и др.).

<sup>12</sup> Деанонимизация — совокупность действий, совершаемых лицом или автоматизированной системой, направленных на раскрытие реальной личности пользователя и характеристик его устройств.

<sup>13</sup> Об информации, информационных технологиях и защите информации: федер. закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (п.5 ст. 15-1, ст. 15-8) // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3448.

Считаем, что это частный случай общего вопроса относительно правомерности сокрытия пользователями сети Интернет сведений о себе и об использовании в указанных целях программно-технических средств. Кроме того, предлагаемыми поправками не нарушаются конституционные права граждан на свободное получение и распространение информации, более того, дополнительно обеспечивается ее достоверность. Трудно назвать какую-либо социально-полезную сферу экономической деятельности, требующую использования технологий анонимизации. При этом их использование в противоправных целях носит очевидный характер, что подтверждается множественной судебной и следственной практикой.

#### Список литературы:

1. Бессонов А. А. О некоторых возможностях современной криминалистики в работе с электронными следами // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2019. № 3 (55).
2. Басыня Е. А., Хищенко В. Е., Рудковский А. А. Метод идентификации киберпреступников, использующих инструменты сетевого анализа информационных систем с применением технологий анонимизации // Доклады ТУСУР. 2019. № 2.
3. Деятельность органов внутренних дел по борьбе с преступлениями, совершенными с использованием информационных, коммуникационных и высоких технологий: учеб. пособ. М., 2019.
4. Информация Банка России «Основные направления развития финансовых технологий на период 2018–2020 гг.». URL: [https://cbr.ru/statichhtml/file/36231/on\\_fintex\\_2017.pdf](https://cbr.ru/statichhtml/file/36231/on_fintex_2017.pdf) (дата обращения: 16.01.2020).
5. Информация ГИАЦ МВД России «Состояние преступности январь – декабрь 2019 года». URL: <https://xn--b1aew.xn--plai/reports/item/19412450/> (дата обращения: 16.05.2020).
6. Першин А. Н., Сидорова К. С. Криминалистические основы установления пользователя информационно-телекоммуникационной сети Интернет // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2019. № 3 (55).
7. Россинская Е. Р. Проблемы использования специальных знаний в судебном исследовании компьютерных преступлений в условиях цифровизации // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2019. № 5 (57).
8. Сергеев С. М. Некоторые проблемы противодействия использованию в преступной деятельности средств обеспечения анонимизации пользователя в сети Интернет //

В связи с изложенным предложение об ограничении интернет-провайдерами доступа к программным средствам анонимизации представляется необходимым, своевременным и соразмерным из-за создающей ими угрозе правопорядку.

В заключение следует отметить целесообразность продолжения практики проведения онлайн-семинаров с широким участием заинтересованных специалистов как органов внутренних дел, так и иных правоохранительных органов, как высокоэффективного средства выявления и распространения положительного опыта решения задач, возникающих в процессе выявления, раскрытия и расследования преступлений.

#### References:

1. Bessonov A. A. O nekotoryh vozmozhnostyah sovremennoj kriminalistiki v rabote s elektronnyimi sledami // Vestnik Universiteta imeni O. E. Kutafina. 2019. № 3 (55).
2. Basynya E. A., Hicenko V. E., Rudkovskij A. A. Metod identifikacii kiberprestupnikov, ispol'zuyushchih instrumenty setevogo analiza informacionnyh sistem s primeneniem tekhnologij anonimizacii // Doklady TUSUR. 2019. № 2.
3. Deyatel'nost' organov vnutrennih del po bor'be s prestupleniyami, sovershennymi s ispol'zovaniem informacionnyh, kommunikacionnyh i vysokih tekhnologij: ucheb. posob. M., 2019.
4. Informaciya Banka Rossii «Osnovnye napravleniya razvitiya finansovyh tekhnologij na period 2018–2020 gg.». URL: [https://cbr.ru/statichhtml/file/36231/on\\_fintex\\_2017.pdf](https://cbr.ru/statichhtml/file/36231/on_fintex_2017.pdf) (data obrashcheniya: 16.01.2020).
5. Informaciya GIAC MVD Rossii «Sostoyanie prestupnosti yanvar' – dekabr' 2019 goda». URL: <https://xn--b1aew.xn--plai/reports/item/19412450/> (data obrashcheniya: 16.05.2020).
6. Pershin A. N., Sidorova K. S. Kriminalisticheskie osnovy ustanovleniya pol'zovatelya informacionno-telekommunikacionnoj seti Internet // Vestnik Universiteta imeni O. E. Kutafina. 2019. № 3 (55).
7. Rossinskaya E. R. Problemy ispol'zovaniya special'nyh znanij v sudebnom issledovanii komp'yuternyh prestuplenij v usloviyah cifrovizacii // Vestnik Universiteta imeni O. E. Kutafina. 2019. № 5 (57).
8. Sergeev S. M. Nekotorye problemy protivodejstviya ispol'zovaniyu v prestupnoj deyatel'nosti sredstv obespecheniya anonimizacii pol'zovatelya v seti Internet // Vestnik Sankt-

- Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 1 (73).
9. *Симаков А.А.* Анонимность в глобальных сетях // Научный вестник Омской академии МВД России. 2017. № 2 (65).
  10. *Усманов Р.А.* Характеристика преступной деятельности, осуществляемой в сети Интернет посредством сервисов-анонимайзеров // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2018. № 4 (46).
- Peterburgskogo universiteta MVD Rossii. 2017. № 1 (73).
9. *Simakov A.A.* Anonimnost' v global'nyh setyah // Nauchnyj vestnik Omskoj akademii MVD Rossii. 2017. № 2 (65).
  10. *Usmanov R.A.* Harakteristika prestupnoj deyatel'nosti, osushchestvlyaeмой v seti Internet posredstvom servisov-anonimajzerov // Yuridicheskaya nauka i pravoohranitel'naya praktika. 2018. № 4 (46).

**Для цитирования:**

*Гаврилин Ю.В., Парадников А.Г.* Совершенствование выявления, раскрытия и расследования хищений, совершенных и использованием информационных банковских технологий (по итогам Всероссийского онлайн-семинара) // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 2 (54). С. 123–130.

**For citation:**

*Gavrilin Yu.V., Paradnikov A.G.* Improving the detection, disclosure and investigation of theft committed using information banking technologies (based on the results of the all-Russian online seminar) // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. No 2 (54). P. 123–130.

П. И. ИВАНОВ,  
главный научный сотрудник  
научно-исследовательского центра,  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист Российской Федерации  
Академия управления МВД России  
Российская Федерация, 125171, г. Москва,  
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8  
E-mail: Bab13.92Ash@yandex.ru

P. I. IVANOV,  
Doctor of Law, Professor,  
Merited Lawyer of Russian Federation,  
Chief Researcher at 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: Bab13.92Ash@yandex.ru

Научная специальность:  
12.00.12 – криминалистика;  
судебно-экспертная деятельность;  
оперативно-розыскная деятельность.

Scientific specialty:  
12.00.12 – Criminalistics;  
Forensic Work;  
Operative Investigative Activity.

УДК 343

Дата поступления: 20 февраля 2020 г.

Дата принятия статьи в печать: 15 июня 2020 г.

## **Защита в агропромышленном комплексе всех форм собственности от преступных посягательств (степень его криминализации и меры оперативно-розыскного противодействия)**

## **Protection of all forms of property in the agro-industrial complex from criminal encroachments (the degree of its criminalization and measures of operational and investigative counteraction)**

### **Аннотация**

*Актуальность* разработки комплекса оперативно-розыскных и иных мер, направленных на защиту бюджетных средств, которые выделены государством на развитие агропромышленного комплекса, обусловлена необходимостью его декриминализации и минимизации причиняемого ущерба. В настоящее время потребность в повышении действенности принимаемых мер объективно продиктована нестабильностью криминогенной ситуации, складывающейся в указанной сфере.

*Постановка проблемы:* как показывает проведенное выборочное изучение, без оперативно-розыскного отслеживания процесса освоения бюджетных средств, направляемых в сферу агропромышленного комплекса в соответствии с Государственной программой развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Российской Федерации, невозможно обеспечить защиту этих средств

### **Annotation**

*The urgency* of developing a set of operational-search and other measures aimed at protecting the budget funds allocated by the state for the development of the agro-industrial complex is due to the need to decriminalize it and minimize the damage caused. At present, the need to increase the effectiveness of the measures taken is objectively dictated by the instability of the criminal situation in this area.

*The problem statement:* as shown by the screening study, no investigative tracking of the process of development of budgetary funds allocated to agriculture in accordance with the State program of development of agriculture and regulation of markets of agricultural products, raw materials and food of the Russian Federation, there is no protection of these funds due to the presence in the system deeply hidden schemes (ways) of preparing and committing crimes in the first place of corruption and economic. The need for such support is dictated

ввиду наличия в рассматриваемой системе глубоко скрытых схем (способов) подготовки и совершения преступлений в первую очередь экономической и коррупционной направленности. Потребность в таком обеспечении продиктована некоторой активизацией деятельности преступных группировок и организованных преступных групп, орудующих в данной сфере.

*Цель исследования:* выработка научно обоснованных подходов к разработке комплекса оперативно-розыскных и иных мер по защите бюджетных средств, направляемых на дальнейшее развитие агропромышленного комплекса, от преступных посягательств.

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

*Результаты и ключевые выводы:* своевременное познание закономерностей системы оперативно-розыскного слежения за состоянием сохранности бюджетных средств на этапе их освоения в рассматриваемой сфере и определение на этой основе оптимального комплекса мер, направленных на повышение ее эффективности. Научное обоснование такого комплекса, составляющего его содержанием, обусловлено необходимостью минимизации влияния негативных факторов на криминализацию сферы агропромышленного комплекса. Для этого в первую очередь должны быть своевременно выявлены источники угроз экономической безопасности указанной сферы на предмет всестороннего изучения и анализа преступлений экономической и коррупционной направленности. При этом необходимо получить объективные и достоверные знания об их состоянии, интенсивности (уровне), структуре и динамике, а также о причинном комплексе преступности, что позволит выработать научно обоснованные предложения и рекомендации по его устранению. Кроме того, считаем целесообразным сформировать организационно-правовой механизм непрерывного оперативно-розыскного слежения за состоянием криминогенной ситуации в рассматриваемой сфере, отвечающий реалиям сегодняшнего дня.

**Ключевые слова:** органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность; оперативно-розыскное слежение; сфера агропромышленного комплекса; комплекс мер; система слежения; сохранность бюджетных средств.

by a certain increase in the activities of criminal groups and organized criminal groups operating in this area.

*The purpose of the research:* to develop scientifically based approaches to the development of a set of operational-search and other measures to protect budget funds directed to the further development of the agro-industrial complex from criminal attacks.

*The research methods:* General scientific, including formal and logical (analysis, synthesis, generalization, hypotheses), private scientific (observation, questioning, interviewing, content analysis of documents).

The results and key findings: timely knowledge of the patterns of operational-investigative monitoring of the condition of the budget at the stage of their development in this area and determining on this basis, the optimal combination of measures aimed at improving its efficiency. The scientific justification of such a complex, which constitutes its content, is due to the need to minimize the impact of negative factors on the criminalization of the agro-industrial complex. To do this, first of all, the sources of threats to the economic security of this sphere must be identified in a timely manner for a comprehensive study and analysis of economic and corruption-related crimes. At the same time, it is necessary to obtain objective and reliable knowledge about their state, intensity (level), structure and dynamics, as well as about the causal complex of crime, which will allow you to develop scientifically based proposals and recommendations for its elimination. In addition, we consider it appropriate to create an organizational and legal mechanism for continuous operational and investigative monitoring of the state of the criminal situation in this area, which corresponds to the realities of today.

**Key words:** bodies that carry out operational search activities; operational search tracking; the sphere of agro-industrial complex; a set of measures; tracking system; safety of budget funds.

В Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г.<sup>1</sup> перечислены вызовы и угрозы, среди которых немалое место занимают высокий уровень криминализации и коррупции в экономической сфере, а также сохранение значительной доли теневой экономики<sup>2</sup>. К сожалению, сфера агропромышленного комплекса (далее — АПК) в этом плане не является исключением. Как показывает изучение, экономическая деятельность, осуществляемая и поддерживаемая государством, находится под пристальным вниманием криминальных структур. С их участием нередко совершаются операции (сделки), связанные с хищением бюджетных денежных средств и их нецелевым расходованием. Таким образом, данные деяния представляют повышенную общественную опасность [10, с. 54].

Исследователи констатируют, что ни одно хищение не обходится без использования фирм-однодневок<sup>3</sup>. Безусловно, данный факт обязывает подразделения экономической безопасности и противодействия коррупции (далее — ЭБиПК) учитывать это как один из существенных признаков при осуществлении ими поисковой работы в сфере АПК. Между тем, для надежной защиты собственности тех же сельхозтоваропроизводителей от преступных посягательств на сегодня созданы необходимые предпосылки. Конституция Российской Федерации<sup>4</sup> (далее — Конституция) закрепила следующие концептуальные положения, которыми правоохранительные органы должны руководствоваться, решая указанную задачу, к их числу которых следует отнести:

- обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, поддержки конкуренции, свободы экономической деятельности;

- равную защиту частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности<sup>5</sup>. В Конституции в отдельной статье закреплено право собственности на землю, последняя может находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности

<sup>1</sup> О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г.: указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2902.

<sup>2</sup> По данным Росфинмониторинга, объем теневой экономики России в 2018 г. превысил 20 трлн руб. и составил порядка 20 % ВВП страны. Росстат измерил «невидимую» экономику страны.

<sup>3</sup> В настоящее время количество компаний с признаками фирм-однодневок составляет 4 % (или 156 тыс.) от числа компаний, зарегистрированных в ЕГРЮЛ.

<sup>4</sup> Конституция Российской Федерации: офиц. текст // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>5</sup> К иным формам собственности относятся: собственность общественных объединений (организаций), смешанная, российская с иностранным участием.

(ст. 9)<sup>6</sup> Причем в Конституции подчеркивается, что право частной собственности охраняется законом и никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда (ст. 35);

- возможность для субъектов хозяйствования выбора форм собственности и сферы приложения своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности, способов распределения доходов, потребления материальных благ;

- недопущение экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию;

- гарантию прав на свободу и личную неприкосновенность (всякое ограничение — только в судебном порядке; виновность лица устанавливается вступившим в законную силу приговором суда; доказывание невиновности ложится не на обвиняемого; неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого; возмещение вреда, причиненного должностными лицами органов государственной власти);

- налоговую систему государства.

В настоящее время успешной реализации перечисленных положений во многом способствует принятая Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия<sup>7</sup>.

Специалистами в области теории оперативно-розыскной деятельности (далее — ОРД) давно доказано, что разработке комплекса мер по предупреждению и раскрытию экономических и коррупционных преступлений должно предшествовать углубленное изучение и анализ экономического положения сферы АПК, нормативно-правового ее регулирования, а также состояния оперативной обстановки, складывающейся на объектах названной отрасли экономики.

Придерживаясь этого, отметим, что экономическое положение на сегодня характеризуют: растениеводство; обеспечение минеральными удобрениями; техническое обеспечение; обеспечение горюче-смазочными материалами; кредитование сезонных полевых работ; животноводство; финансовое обеспечение сельхозтоваропроизводителей; состояние пищевой

<sup>6</sup> Собственность — это есть принадлежность материальных и духовных ценностей определенным лицам, юридическое право на такую принадлежность и экономические отношения между людьми по поводу принадлежности, раздела, передела объектов собственности [12, с. 737].

<sup>7</sup> О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 14 июля 2012 г. № 717 (ред. от 18.12.2019). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.02.2020).

и перерабатывающей промышленности, внешнеэкономическая деятельность в АПК. В данной статье мы не ставим перед собой целью охарактеризовать каждую подотрасль АПК, лишь отметим, что без знания системы и структуры названной отрасли сотрудникам подразделения ЭБиПК, ее обслуживающим, вряд ли удастся успешно решать задачи, связанные с предупреждением и раскрытием экономических и коррупционных преступлений.

*Агропромышленный комплекс* на сегодня является одной из системообразующих отраслей российской экономики. Его место в структуре экономики, прежде всего, определяется тем, что: обеспечивает продуктами питания и способствует решению проблем, связанных с продовольственной безопасностью, на что ориентирует Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 21 января 2020 г. № 20; обеспечивает также сырьем для промышленности; является многоотраслевой системой, включающей в себя более 60 отраслей; рассматриваемая отрасль – не только производственная сфера, но и сфера обитания значительной части населения страны; это социально значимый сектор экономики и важнейший структурный элемент народного хозяйства. Все вместе взятое свидетельствует о том, что АПК – жизненно важная отрасль экономики страны.

В частности, решение проблемы продовольственной безопасности, предполагающей доведение входящих всех отраслей системы АПК до такого состояния, при котором обеспечивается продовольственная независимость страны, тем самым гарантируется физическая и экономическая доступность для каждого гражданина страны пищевой продукции, соответствующей обязательным требованиям, в объемах не меньше рациональных норм потребления пищевой продукции, необходимой для активного и здорового образа жизни, немислимо без устойчивого и поступательного развития аграрного сектора экономики.

Что же касается структуры АПК, то необходимо отметить, что на сегодня среди ученых экономической теории существует множество мнений. Мы не будем вдаваться в дискуссию, лишь отметим, что все же превалирует точка зрения, согласно которой структура АПК представляется в качестве модели, состоящей из трех сфер.

*Первая сфера* – совокупность отраслей, специализирующихся на средствах производства для сельского хозяйства. Сюда же входит строительство в аграрном секторе и его материально-техническое обеспечение. *Вторая сфера* – это само сельскохозяйственное производство, а *третья* – все отрасли, связанные с хранени-

ем продукции, ее реализацией и переработкой. Нельзя не заметить, что традиционно аграрный сектор занимает особое положение в АПК<sup>8</sup>. Одновременно хотим подчеркнуть, что приведенная нами структура довольно условна.

Для понимания важности сельского хозяйства приведем некоторые цифры. По данным Росстата и Росреестра на 2017 г., 257,9 млн га находятся в государственной и муниципальной собственности, 111,2 млн га – в собственности граждан, 16,4 млн га – в собственности юридических лиц.

Всего земель (100 %), из них 50,8 % – лесные земли; 13 % – сельхозугодья; 13,2 % – поверхностные воды, включая болота; 23 % – другие земли (заросшие древесно-кустарниковой растительностью, под дорогами и др.).

По рейтингу «Форбс», 20 агрохолдингов сегодня принадлежит 8 млн га земли России. По площади лидирует «Мираторг» с 1 млн га, по стоимости – «Агрокомплекс им. Н. И. Ткачева» с 649 тыс. га (68,5 млрд руб.) [1, с. 3].

В развитии АПК наметилось несколько *положительных тенденций*. Это повышение инвестиционной привлекательности, увеличение прибыльности, внедрение новых систем управления. Наряду с этим есть и проблемы. Речь идет в первую очередь о необходимости оказывать финансовую помощь сельскохозяйственным товаропроизводителям. Как известно, они ведут очень рисковую экономическую деятельность, которая во многом зависит от климатических особенностей сезона. Засуха или мороз, например, могут погубить плоды их деятельности. Безусловно, им требуется помощь от государства: льготное кредитование, субсидии и иные материальные преференции.

Изучая вопрос о защите собственности сельхозтоваропроизводителей и их экономических интересов от противоправных посягательств, мы ставили перед собой цель выявить и представить в обобщенном виде совокупность обстоятельств, обуславливающих объективную потребность оперативно-розыскного обеспечения экономической безопасности сферы АПК в современных условиях. Полагаем, что нам удалось ее достичь. Такая потребность обусловлена:

– существованием большой вероятности из-за отсутствия современной надежной системы контроля за расходованием бюджетных средств, особенно на этапе их освоения, противоправного использования, вплоть до криминального завладения ими в интересах отдельной кучки людей. Из года в год растут размеры инвестиций, направляемых на повышение устойчивости развития АПК. В частности, основными

<sup>8</sup> По данным статистики, доля сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности составляет шестую часть ВВП.

источниками ресурсного обеспечения реализации Государственной программы выступают: средства федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, консолидированных бюджетов субъектов РФ и юридических лиц. Между тем, следует заметить, что для осуществления модернизации и перехода к инновационному развитию сельхозтоваропроизводители не располагают достаточным уровнем дохода;

— ограниченностью доступа сельхозтоваропроизводителей к рынку в условиях возрастающей монополизации торговых сетей. На фоне ограничения конкуренции (ст. 178 УК РФ), а также принуждения к совершению сделки или к отказу от ее совершения (ст. 179 УК РФ) данная проблема продолжает усугубляться;

— принимаемыми в общегосударственном масштабе мерами (в том числе правоохранительной направленности) по созданию условий для наращивания производства и импортозамещения, например, мяса крупного рогатого скота и молочных продуктов;

— повышением требований к безопасности пищевых продуктов (показатели продовольственной безопасности и индикаторы их оценки определены Доктриной продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 21 января 2020 г. № 20). Исследователи справедливо отмечают, что «организованная криминальная деятельность, сопряженная с созданием подпольных производств, использованием товарных знаков известных производителей, логистикой, позволяющей доставлять фальсифицированный товар на рынок сбыта, попадает в сферу внимания правоохранительных органов крайне редко» [2, с. 4]. Так, по данным Россельхознадзора за 2018–2019 гг., доля фальсификата в России достигает 24 %. Например, цеха с поддельными молочными продуктами закрывают по стране ежемесячно;

— наращиванием экспорта сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия по мере насыщения ими внутреннего рынка. К сожалению, баланс экспорта и импорта пока что не достигнут. При этом существует риск нанесения ущерба интересам сельхозтоваропроизводителей из-за резкого обострения глобальной конкуренции;

— минимизацией влияния незаконного предпринимательства, теневых процессов и коррупции в сфере АПК на устойчивое и динамичное ее развитие [11, с. 114];

— государственной поддержкой кредитования малых форм хозяйствования (фермеры, крестьянские (фермерские) хозяйства, сельскохозяйственные потребительские кооперативы). Государство на это направляет солидные

финансовые ресурсы, целевое их расходование на сегодня нуждается в пристальном внимании со стороны тех же сотрудников подразделений ЭБиПК, обслуживающих объекты рассматриваемой отрасли.

Статистический анализ криминогенной ситуации в АПК указывает на ее нестабильность, несмотря на то, что в аграрном секторе экономики, если говорить языком цифр, наблюдается тенденция уменьшения количества выявленных сотрудниками органов внутренних дел и их подразделениями ЭБиПК экономических преступлений<sup>9</sup>. Так, в 2015 г. было зарегистрировано 1 137 преступлений данного вида, 2016 г. — 1 413, 2017 г. — 1 486, 2018 г. — 1 252, 2019 г. — 1 192 [8]. Такое колебание можно объяснить в первую очередь чередой внесенных изменений в уголовное, уголовно-процессуальное и оперативно-розыскное законодательство, в оперативно-следственную практику, а также ведомственную систему оценки деятельности подразделений ЭБиПК.

Поэтому трудно согласиться с мнением отдельных исследователей, утверждающих о реальном снижении на указанных объектах уголовно наказуемых деяний. Как нам представляется, за этим должна стоять кропотливая оперативно-розыскная работа, связанная с глубоким изучением и анализом состояния ОРД органов внутренних дел и их подразделений ЭБиПК по предупреждению<sup>10</sup> и раскрытию не только экономических преступлений, но и коррупционных. Ключевым при этом, на наш взгляд, является своевременное выявление и устранение совокупности факторов, влияющих на ее эффективность.

Говоря о криминализации отношений в сфере экономики, хотелось бы еще раз подчеркнуть об опасности хищений бюджетных средств как одной из угроз национальной безопасности страны. Не только их распространенность, но и причиняемый ими ущерб во многом свидетельствуют об этом. Так, И. В. Григорьева, исследуя уголовно-правовые меры противодействия хищениям бюджетных средств, констатирует, что «по окончанным в 2013–2018 гг. уголовным делам о хищениях бюджетных средств государству и муниципальным образованиям в результате данных преступлений причинен средний ущерб на сум-

<sup>9</sup> Небезынтересен тот факт, что удельный вес преступлений в сфере экономической деятельности в общем количестве зарегистрированных преступлений в сфере экономики не превышает 10 %. В то же время гл. 22 «Преступления в сфере экономической деятельности» содержит столько составов преступлений, значительная часть из которых могут быть совершены и в сфере АПК.

<sup>10</sup> Многолетняя практика показывает действенность таких организационных форм, как оперативно-профилактические операции, мероприятия и рейдовые мероприятия, направленные на обеспечение сохранности товарно-материальных ценностей и продуктов сельскохозяйственного производства на период заготовки кормов и уборки урожая.

му около 7 млрд рублей в год, что составляет примерно 60 % общего объема материального ущерба, причиненного хищениями имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности. В структуре преступных посягательств на бюджетные средства хищения за указанный период составили основную их часть (82 %)» [4, с. 3]. Что же касается сферы АПК, начиная с 2015 г., резко сократилось количество выявленных фактов преступлений экономической направленности. Так, в 2019 г. этот показатель уменьшился почти в пять раз. Причины одни и те же, о которых мы уже ранее упоминали. Разумеется, при этом следует учитывать и то, что «преступления против собственности, совершаемые в сфере АПК, характеризуются высокой латентностью, высокой степенью организованности и наличием устойчивых коррупционных связей с должностными лицами органов исполнительной власти» [9, с. 347]. С учетом этого «необходимо усиление государственного контроля за сельхозпроизводителями, претендующими на получение бюджетных ассигнований, а также повышение профессионализма сотрудников правоохранительных органов, участвующих в расследовании уголовных дел о преступлениях против собственности, совершаемых в сфере АПК» [9, с. 350].

Как уже нами отмечалось, одной из важнейших отраслей, входящих в систему АПК, является аграрный сектор экономики, который нуждается в экономическом его обеспечении. Учитывая это, мы пришли к выводу о том, что при разработке концепции оперативно-розыскного обеспечения экономической безопасности важно принимать во внимание следующие концептуальные свойства положения:

– результаты всестороннего анализа состояния финансово-хозяйственной и экономической деятельности указанного сектора экономики, возникающих в нем угроз, тенденций их развития, эффективности принимаемых мер по защите интересов сельхозтоваропроизводителей, их прав на собственность и производимую ими сельхозпродукцию<sup>11</sup> служат исходной базой для разработки такой концепции;

– составными ее частями могли бы послужить разрабатываемые типовые модели обеспечения безопасности во временном и территориальном разрезе.

Кроме того, документом стратегического планирования могла бы послужить концепция (стратегия), в которой нашли бы отражение цели, задачи и основные направления го-

сударственной социально-экономической политики в области обеспечения безопасности АПК страны.

Всестороннее изучение и анализ нормативных правовых актов, правоприменительной практики, а также состояния криминогенной ситуации в сфере АПК позволили сформулировать совокупность условий, благоприятствующих переходу к инновационной модели оперативно-розыскного обеспечения экономической безопасности АПК, в числе которых:

– мониторинг освоения бюджетных средств в сфере АПК<sup>12</sup>. На сегодня на практике возникает острая потребность в определении единого порядка проведения такого мониторинга. В этом же ключе возникает вопрос об *упорядочении организации мониторинга оперативно-розыскной информации*, включая ее анализ. На наш взгляд, целесообразно также заблаговременно составить перечень объектов первоочередной оперативной заинтересованности с таким расчетом, чтобы их можно было взять на оперативный контроль, предусматривающий проведение при необходимости всего комплекса оперативно-розыскных мероприятий в структурных звеньях, наиболее пораженных хищениями и иными корыстными преступлениями;

– научное и кадровое обеспечение по линии борьбы с экономическими и коррупционными преступлениями в сфере АПК. Одновременно следует идти по пути повышения уровня профессиональной подготовки (переподготовка, повышение квалификации и стажировка);

– повышение эффективности проведения оперативно-розыскных мероприятий, результативность которых должна определяться через призму своевременного выявления и документирования фактов подготовки и совершения прежде всего хищений бюджетных средств в организованной форме с участием высокопоставленных чиновников;

– консолидация усилий правоохранительных органов в условиях ограниченности штатной численности сотрудников подразделений ЭБиПК и ужесточения внепроцессуальных проверок предпринимательской деятельности. К тому же, как показывает анализ практики, установление тесного взаимодействия с органами государственной власти в сфере развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия создает необходимую предпосылку расширения диапазона источников получения оперативно значимой информации;

<sup>11</sup> Этот вид деятельности в юридической литературе часто называют мониторингом за состоянием складывающейся оперативной обстановки. При этом под «мониторингом понимается комплекс наблюдений и исследований, определяющих изменения в окружающей среде, вызываемые деятельностью человека» [3, с. 177].

<sup>12</sup> Под мониторингом понимаем систему постоянного наблюдения за состоянием сохранности бюджетных средств, их целевым расходованием в соответствии с условием получения, утвержденным бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях.

– стимулирование по мере необходимости посредством дополнительного выделения финансовых средств на инновационное развитие оперативных подразделений полиции. Применительно к рассматриваемой в настоящей статье проблеме – это выстраивание многоуровневой системы отслеживания движения бюджетных средств на стадиях распределения, выделения и их освоения [13, с. 41];

– разработка показателей (индикаторов), отражающих результаты деятельности правоохранительных органов, уполномоченных на осуществление ОРД, принимающих участие в реализации Государственной программы. По ним можно будет оценивать их вклад в ее реализацию. Полагаем, что важным в этом плане является проработка вопроса об определении показателей (индикаторов) посредством индексов. Вместе с тем необходимо подумать об установлении прогнозных значений показателей (индикаторов);

– осуществление координации и контроля за ОРД органов внутренних дел и их подразделений ЭБиПК, обслуживающих АПК.;

– налаживание тесного взаимодействия с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами самоуправления, общественными объединениями и иными организациями. С их помощью можно получить сведения о результатах ведомственной проверки финансово-хозяйственной деятельности тех или иных отраслей АПК, которые заслуживают оперативного внимания.

Как известно, в системе органов внутренних дел головной службой по организации ОРД по предупреждению и раскрытию экономических и коррупционных преступлений в сфере АПК выступают подразделения ЭБиПК. В настоящей статье, наряду с другими вопросами, акцентировано внимание на рассмотрении основных направлений их деятельности.

На основе проведенного выборочного исследования эти направления деятельности условно разобьем на три блока: 1) оперативно-розыскное предупреждение и раскрытие преступлений, совершаемых в организованной форме; 2) оперативно-розыскное противодействие коррупции; 3) своевременное выявление и пресечение преступлений на стадии освоения бюджетных средств.

Рассмотрим их более подробно.

*Оперативно-розыскное предупреждение<sup>13</sup> и раскрытие преступлений, совершаемых в организованной форме, предполагают:*

<sup>13</sup> Под оперативно-розыскным предупреждением экономических и коррупционных преступлений в сфере АПК мы понимаем проведение органами внутренних дел и их подразделениями ЭБиПК в профилактических целях различных оперативно-ро-

– принятие мер по повышению эффективности оперативно-розыскной работы по противодействию организованным группам и преступным сообществам, преступным формированиями экономической направленности, их разобшению и выводу из-под их контроля объектов указанной отрасли экономики [14 с. 52]. Под пристальным их вниманием находятся такие сферы, как реализация Государственной программы, технической и технологической модернизации, мелиорации сельскохозяйственных земель, импортозамещения, земельных отношений;

– повышение эффективности внутриведомственного и межведомственного взаимодействия при выявлении и пресечении преступной деятельности организованных преступных формирований, избравших сферой своего влияния АПК;

– осуществление на объектах АПК оперативно-розыскных и профилактических мероприятий по нейтрализации организованных групп и преступных сообществ, в том числе сформированных по этническому принципу, направив усилия на пресечение преступной деятельности их организаторов и лидеров, подрыв ее экономических основ, выявление коррупционных связей;

– принятие дополнительных мер, направленных на борьбу с преступлениями, связанными с криминальными банкротствами сельскохозяйственных предприятий;

– оптимизацию форм международного сотрудничества по линии противодействия транснациональной организованной преступности [7, с. 9] в сфере освоения бюджетных средств;

– разработку на основе анализа оперативной обстановки и правоприменительной практики методических рекомендаций по линии борьбы с организованной преступностью экономической направленности в сфере АПК.

*Оперативно-розыскное противодействие коррупции предусматривает:*

– осуществление комплекса организационных и практических мероприятий по выявлению преступлений, связанных со злоупотреблениями при использовании служебного положения (незаконное изъятие части земельного участка с большой кадастровой стоимостью);

зыскных и иных мероприятий с использованием возможностей оперативно-поисковых подразделений и подразделений специальных технических мероприятий, а также лиц, оказывающих содействие, в целях недопущения указанных преступлений путем выявления, устранения или нейтрализации причин, условий и обстоятельств, способствующих их совершению, оказания индивидуального профилактического воздействия на лиц, представляющих оперативный интерес.

– укрепление взаимодействия с заинтересованными правоохранительными и контролирующими органами путем совершенствования форм и методов борьбы с коррупционными преступлениями;

– принятие во внимание при проведении оперативно-розыскной профилактики наряду со многими другими того обстоятельства, что многие предприниматели (с учетом нестабильности курса национальной валюты) рассматривают покупку участков земли, в том числе сельхозназначения, как вложение капитала. В результате земля не используется по назначению либо с нарушением законодательства переводится в другую категорию. Учитывая массовость данного явления, ущерб, наносимый экономическим интересам страны, исчисляется миллиардами рублей;

– организацию и координацию деятельности подразделений ЭБиПК территориальных органов МВД России. Одним из элементов координации является взаимодействие оперативных подразделений полиции<sup>14</sup>;

– обеспечение эффективного взаимодействия<sup>15</sup> оперативно-розыскных подразделений полиции с органами предварительного следствия в целях повышения качества материалов доследственных проверок, своевременного документирования противоправной деятельности должностных лиц, подозреваемых в совершении преступлений экономической и коррупционной направленности в сфере АПК, а также установление местонахождения имущества и ценностей, добытых преступным путем;

– сосредоточение усилий на выявлении и раскрытии коррупционных преступлений, совершенных в крупном и особо крупном размерах, а также преступлений, совершенных высокопоставленными должностными лицами органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере АПК.

Своевременное выявление и пресечение преступлений на стадии *освоения бюджетных средств подразумевают*:

– осуществление постоянного *мониторинга и анализа* негативных процессов в сфере АПК с учетом освоения бюджетных средств в рамках реализации Государственной программы. По его результатам следует выстраивать на системной, плановой основе совместную деятельность правоохранительных и контрольно-надзорных

органов по недопущению совершения преступлений экономической и коррупционной направленности;

– организацию действенной защиты бюджетных средств, предназначенных для реализации целевых программ, крупнейших инвестиционных и инфраструктурных проектов, осуществление закупок товаров, услуг для государственных или муниципальных нужд, выявление и пресечение коррупционных схем;

– осуществление оперативного контроля за целевым расходованием бюджетных средств, выделяемых на устранение последствий стихийных бедствий, в том числе крупномасштабных наводнений сельхозугодий;

– разработку по мере необходимости совместных мероприятий по выявлению, пресечению и раскрытию посягательств на бюджетные средства, выделяемые на развитие рассматриваемой отрасли экономики и социальной сферы субъектов РФ по приоритетным направлениям деятельности, а также проведение рабочих встреч с представителями правоохранительных и следственных органов, органов государственной власти и управления и иных контролирующих органов;

– оказание методической помощи подразделениям ЭБиПК территориальных органов МВД России и распространение положительного опыта выявления и документирования экономических преступлений в сфере АПК путем разработки методических рекомендаций с оптимальным алгоритмом действий по выявлению преступлений, связанных с хищением бюджетных средств, выделяемых на строительство, реконструкцию и ремонт сельхозпредприятий;

– разработку в целях повышения эффективности взаимодействия совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации, ФСБ России и иными заинтересованными органами исполнительной власти проекта Межведомственного плана по выявлению, предупреждению и пресечению преступлений экономической и коррупционной направленности в сфере АПК;

– создание интегрированных баз данных и условий для эффективного информационного взаимодействия с правоохранительными и контрольно-надзорными органами (Счетная палата, Федеральное казначейство, контрольно-ревизионные управления министерств финансов субъектов РФ, Министерство сельского хозяйства РФ, АО «Россельхозбанк», ПАО Сбербанк);

– оперативное отслеживание совместными усилиями Росфинмониторинга сомнительных финансовых операций и сделок в це-

<sup>14</sup> Под координацией понимается согласование, сочетание, приведение в порядок, в соответствие (понятий, действий, составных частей чего-либо и т. д.) [6, с. 253].

<sup>15</sup> Взаимодействие – это согласованная, основанная на сотрудничестве деятельность по достижению общих целей и решению задач [5, с. 38].

лях недопущения противоправного «бегства капитала» за рубеж;

– образование при необходимости межведомственных рабочих групп из числа представителей правоохранительных органов по проработке проблемных вопросов, представляющих взаимный интерес;

– организацию международного сотрудничества с государствами – участниками СНГ в сфере борьбы с экономической и коррупционной преступностью на объектах АПК.

Реализуя эти и другие мероприятия в рамках вышеуказанных направлений, руководители органов внутренних дел и их подразделений ЭБиПК особое внимание обращают на активизацию борьбы с наиболее значимыми преступлениями в сфере АПК, относящимися к категории тяжких и особо тяжких, совершаемыми в особо крупном размере.

Говоря о защите бюджетных средств, нельзя не коснуться вопросов, связанных с раскрытием экономических и коррупционных преступлений: выявление подразделениями ЭБиПК путем использования оперативно-розыскных сил, средств, методов и мероприятий обстоятельств преступления и лиц, его совершивших; установление и проверка фактических данных, подтверждающих противоправную деятельность этих лиц; обеспечение возможности использования полученных данных в качестве доказательств в ходе расследования по уголовному делу.

По результатам отработки выдвинутых оперативными работниками подразделений ЭБиПК версий, как правило, выходят на одну из оперативно-тактических ситуаций, которая обеспечивает в последующем осуществление целенаправленного документирования преступных действий проверяемых лиц.

Таким образом, на основании вышеизложенного сформулируем наиболее типичные для сферы АПК *оперативно-тактические ситуации*.

Данные ситуации, на наш взгляд, прежде всего связаны с получением оперативно значимой информации:

1) о хищении бюджетных средств, выделяемых на государственную поддержку сельского хозяйства в рамках Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия;

2) нецелевом расходовании кредитных средств, субсидий;

3) преступлениях, связанных с хищением бюджетных средств, выделяемых для выплаты субсидий на поддержку племенного животноводства;

4) хищении бюджетных средств, выделяемых на возмещение части затрат сельскохозяйственным товаропроизводителям в области растениеводства (закупка семян, минеральных удобрений, горюче-смазочных материалов);

5) неправомерном получении компенсации части затрат по страхованию урожая сельскохозяйственных культур;

6) преступлениях, связанных с хищением бюджетных средств, предоставляемых на безвозвратной основе на строительство (приобретение) жилья в сельской местности.

Выделение наиболее типичных ситуаций обеспечивает концентрацию основных усилий подразделений ЭБиПК на главном направлении – документировании фактов хищений бюджетных средств и их нецелевого расходования, *совершаемых на объектах АПК организованной группой*.

В рамках той или иной оперативно-тактической ситуации принимаются оперативно-розыскные меры, т. е. совокупность действий, осуществляемых сотрудниками подразделений ЭБиПК органов внутренних дел в соответствии с нормами федеральных законов «О полиции» и «Об оперативно-розыскной деятельности» с целью борьбы с экономическими и коррупционными преступлениями на объектах сферы АПК. Соответствующий перечень этих действий во многом зависит от характера совершаемых противоправных деяний и используемого при этом способа.

В заключение хотели бы сделать следующий вывод.

*Во-первых*, огромные государственные финансовые ресурсы, товарно-материальные ценности, львиная доля сельхозугодий, находящаяся в государственной и муниципальной собственности, а также иные ресурсы делают АПК и его аграрный сектор остро нуждающимся в условиях рыночных отношений в защите экономических интересов государства и его собственности от преступных посягательств. К тому же осуществляемая в указанном комплексе экономическая деятельность сопровождается дальнейшей ее криминализацией.

*Во-вторых*, степень криминализации экономических отношений в АПК зависит от многих факторов, в том числе финансовых вливаний, осуществляемых в рамках принятой Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Российской Федерации и слабо отслеживаемых на сегодня, особенно это касается процесса освоения средств (отсутствует современная система оперативно-розыскного обес-

печения экономической безопасности сферы АПК). В настоящее время задача разработки такой системы стоит не только перед практическими работниками, но и учеными в области теории ОРД.

*В-третьих*, принятие комплекса оперативно-розыскных мер, направленных на стабилизацию оперативной обстановки в рассматриваемой сфере экономики, предполагает реше-

ние трех взаимосвязанных задач: 1) осуществление глубокого мониторинга на объектах АПК криминогенной ситуации; 2) оптимизацию использования сил и средств оперативных подразделений полиции на основе мониторинга криминогенной ситуации; 3) создание организационно-правовых основ информационного взаимодействия оперативных подразделений органов, осуществляющих ОРД.

#### Список литературы:

1. Аргументы и факты. 2019. № 41 (2030).
2. Бахаев Лом-Али. Ш. Уголовно-правовое и криминологическое противодействие преступлениям, совершаемым в сфере безопасности пищевых продуктов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019.
3. Большой экономический словарь / под общ. ред. А. Н. Азрилияна. М., 2002.
4. Григорьева И. В. Уголовно-правовые меры противодействия хищениям бюджетных средств: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019.
5. Кобзарев Ф. Прокуроры и судьи о взаимодействии в сфере уголовного судопроизводства // Законность. 2006. № 8 (862).
6. Словарь иностранных слов. 14-е изд., испр. М., 1987.
7. Соколов Е. В. Правовое обеспечение и организация деятельности территориальных органов МВД России по противодействию преступности транснационального и межрегионального характера: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019.
8. Статистические сборники о состоянии преступности в России (2016–2019 гг.). ГИАЦ МВД России. URL: <https://мвд.рф/reports/item/9338947/; 12167987/; 16053092/; 19412450/> (дата обращения: 12.02.2020).
9. Теунаев А. С.—У. Актуальные вопросы противодействия преступлениям против собственности, совершаемым в сфере агропромышленного комплекса // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2016. № 2 (34).
10. Шегабудинов Р. Ш. Организованная экономическая преступность, сопряженная с коррупцией: состояние, тенденции и меры борьбы с ней: монография. М., 2010.
11. Шегабудинов Р. Ш. Предупреждение организованной экономической преступности, сопряженной с коррупцией: вопросы теории и практики: монография. М., 2012.
12. Экономика и право (энциклопедический словарь). М., 2000.
13. Янишевский А. Б. Сфера бюджетного финансирования — объект пристального внима-

#### References:

1. Argumenty i fakty. 2019. № 41 (2030).
2. Bahaev Lom-Ali. Sh. Ugolovno-pravovoe i kriminologicheskoe protivodejstvie prestupleniyam, sovershaemym v sfere bezopasnosti pishchevyh produktov: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2019.
3. Bol'shoj ekonomicheskij slovar' / pod obshch. red. A. N. Azriliyana. M., 2002.
4. Grigor'eva I. V. Ugolovno-pravovye mery protivodejstviya hishcheniyam byudzhethnyh sredst: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2019.
5. Kobzarev F. Prokurory i sud'i o vzaimodejstvii v sfere ugolovnogo sudoproizvodstva // Zakonnost'. 2006. № 8 (862).
6. Slovar' inostrannyh slov. 14-e izd., ispr. M., 1987.
7. Sokolov E. V. Pravovoe obespechenie i organizaciya deyatelnosti territorial'nyh organov MVD Rossii po protivodejstviyu prestupnosti transnacional'nogo i mezhregional'nogo haraktera: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2019.
8. Statisticheskie sborniki o sostoyanii prestupnosti v Rossii (2016–2019 gg.). GIAC MVD Rossii. URL: <https://мвд.рф/reports/item/9338947/; 12167987/; 16053092/; 19412450/> (data obrashcheniya: 12.02.2020).
9. Teunaev A. S.—U. Aktual'nye voprosy protivodejstviya prestupleniyam protiv sobstvennosti, sovershaemym v sfere agropromyshlennogo kompleksa // Vestnik Nizhegorodskoj akademii MVD Rossii. 2016. № 2 (34).
10. Shegabudinov R. Sh. Organizovannaya ekonomicheskaya prestupnost', sopryazhennaya s korrupciej: sostoyanie, tendencii i mery bor'by s nej: monografiya. M., 2010.
11. Shegabudinov R. Sh. Preduprezhdenie organizovannoj ekonomicheskoy prestupnosti, sopryazhennoj s korrupciej: voprosy teorii i praktiki: monografiya. M., 2012.
12. Ekonomika i pravo (enciklopedicheskij slovar'). M., 2000.
13. Yanishevskij A. B. Sfera byudzhethnogo finansirovaniya — ob'ekt pristal'nogo vnimaniya so storony podrazdelenij EBiPK organov vnutrennih del // Gosudarstvennaya sluzhba i kadry. 2016. № 3.

ния со стороны подразделений ЭБиПК органов внутренних дел // Государственная служба и кадры. 2016. № 3.

14. Янишевский А. Б., Иванов П. И. Подрыв экономических основ организованной преступности экономической направленности // Образование. Наука. Научные кадры. 2016. № 1.

**Для цитирования:**

*Иванов П. И.* Защита в агропромышленном комплексе всех форм собственности от преступных посягательств (степень его криминализации и меры оперативно-розыскного противодействия) // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 2 (54). С. 131–141.

14. *Yanishevskij A. B., Ivanov P. I.* Podryv ekonomicheskikh osnov organizovannoj prestupnosti ekonomicheskoy napravlenosti // Obrazovanie. Nauka. Nauchnye kadry. 2016. № 1.

**For citation:**

*Ivanov P. I.* Protection of all forms of property in the agro-industrial complex from criminal encroachments (the degree of its criminalization and measures of operational and investigative counteraction) // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. No 2 (54). P. 131–141.

С. В. ПЫРЧЕВ,  
доцент кафедры организации огневой  
и физической подготовки,  
кандидат юридических наук  
Академия управления МВД России  
Российская Федерация, 125171, г. Москва, ул.  
Зои и Александра Космодемьянских, д. 8  
E-mail: psv-rm@yandex.ru

S. V. PYRCHEV,  
Candidate of Law,  
Associate Professor of the Department  
Fire and Physical Training Organizations  
Management Academy of the Ministry  
of the Interior of Russia  
Russian Federation, 125171, Moscow,  
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8  
E-mail: psv-rm@yandex.ru

Научная специальность:  
12.00.08 — уголовное право и криминология;  
уголовно-исполнительное право.

Scientific specialty:  
12.00.08 — Criminal Law and Criminology;  
Criminal Executive Law.

УДК 343.98

Дата поступления: 9 апреля 2020 г.

Дата принятия статьи в печать: 15 июня 2020 г.

## Тенденции организованной преступности в развивающемся цифровом мире

### Trends in organized crime in the developing digital world

#### Аннотация

*Актуальность:* изучение проблем организованной преступности является объектом пристального внимания исследователей, что обуславливается повышенным уровнем общественной опасности. Организованная преступность представляет собой одну из угроз национальной безопасности и неразрывно связана с проявлениями коррупции, использует в своей деятельности последние достижения науки и техники, в связи с чем возникает необходимость совершенствования деятельности правоохранительных органов по борьбе с данным негативным явлением. Активная цифровизация большей части населения, формирование единого информационного пространства, повсеместное распространение электронных платежей, добровольность раскрытия персональных данных значительной частью пользователей, а также возможность их незаконного получения вызывает интерес у представителей криминалитета. В первую очередь интерес незаконного обогащения посредством использования последних достижений телекоммуникационной техники обусловлен отсутствием необходимости совершения каких-либо физических действий и контактов с потенциальной жертвой. Учитывая достаточно высокую криминальную рентабельность, преступления с использованием возможностей высоких технологий вызывают обоснованный интерес организованной преступности, целью которой является получение сверхприбылей при минимальном риске.

#### Annotation

*The relevance of the research:* the study of the problems of organized crime is the object of close attention of researchers, which is due to the increased level of public danger. Organized crime is one of the threats to national security and is inextricably linked with the manifestations of corruption, using the latest achievements of science and technology in its activities. In this connection, there is a need to improve the activities of law enforcement agencies to combat this negative phenomenon. Active digitalization of most of the population, the formation of a single information space, the ubiquity of electronic payments, voluntary disclosure of personal information a significant portion of users and also the possibility of illegal access to interest representatives of criminals. First of all, the interest of illicit enrichment through the use of the latest advances in telecommunications technology is due to the absence of the need to perform any physical actions and contact with a potential victim. Given the relatively high criminal profitability, crimes involving the use of high-tech capabilities arouse a reasonable interest of organized crime, the purpose of which is to obtain superprofits with minimal risk.

*The problem statement:* currently, organized crime is successfully transforming and actively adapting to the modern realities of the developing global digital society. Crimes that have received a wide negative public response, such as

*Постановка проблемы:* в настоящее время организованная преступность успешно трансформируется и активно приспосабливается к современным реалиям развивающегося мирового цифрового общества. На второй план отходят преступления, получившие широкий общественный негативный резонанс, такие как умышленные убийства (в том числе по найму), бандитизм. Это обусловлено прежде всего уровнем социально-экономического развития страны, а также выработкой эффективных методов противодействия преступлениям, характерным для определенных этапов развития организованной преступности (бандитизм, вымогательство). Организованные группы и преступные сообщества (организации) активно адаптируются к новым условиям современной жизни, одним из существенных аспектов которой является стремление к тотальной цифровизации. Данный факт не остается без внимания как со стороны легитимной власти, так и со стороны теневых, нелегальных структур, активно использующих возможности информационно-телекоммуникационных технологий в криминальных целях. При этом деятельность преступных сообществ (организаций) не всегда носит явно криминальный характер. Общий преступный замысел осуществляется совокупностью определенных действий легального характера. Кроме того, в настоящее время широкое распространение получили мошеннические действия с использованием информационно-телекоммуникационных технологий и в сфере компьютерной информации. Качественная эволюция организованной преступности требует изучения данного процесса для выработки эффективных и адекватных мер противодействия, в том числе стратегического характера.

*Цель исследования:* выявление факта влияния развития современных телекоммуникационных средств и компьютерной техники на качественное состояние организованных групп и преступных сообществ (организаций) посредством проведения анализа состояния и тенденций развития организованной преступности. Определение перспектив развития криминальной ситуации.

*Методы исследования:* общенаучные, частнонаучные и специальные методы познания, в том числе метод анализа и синтеза, логический, комплексный, системно-структурный, функциональный, сравнительный, формально-юридический, статистический, классификации.

*Результаты и ключевые выводы:* в статье рассматриваются современное состояние и тенденции развития организованной преступности и преступных сообществ (организаций); влияние цифровизации населения на структуру организованной преступности; прогнозируются некоторые аспекты развития преступных сообществ (организаций) в целях выработки упреждающих эффективных мер по противодействию.

premeditated murder (including for hire), and banditry, take a back seat. This is primarily due to the level of socio-economic development of the country, as well as the development of effective methods of countering crimes characteristic of certain stages of the development of organized crime (banditry, extortion). Organized groups and criminal communities (organizations) are actively adapting to the new conditions of modern life, one of the essential aspects of which is the desire for total digitalization. This fact is not ignored by the legitimate authorities, as well as by shadowy, illegal structures that actively use the capabilities of information and telecommunications technologies for criminal purposes. At the same time, the activities of criminal communities (organizations) are not always clearly criminal in nature. A common criminal intent is carried out by a combination of certain actions of a legal nature. In addition, fraud using information and telecommunications technologies and in the field of computer information is now widespread. The qualitative evolution of organized crime requires studying this process in order to develop effective and adequate counteraction measures, including those of a strategic nature.

*The purpose of the research:* to identify the impact of the development of modern telecommunications and computer technology on the quality of organized groups and criminal communities (organizations) by analyzing the state and trends in the development of organized crime. Determining the prospects for the development of the criminal situation.

*The research methods:* General scientific, private scientific and special methods of cognition, including the method of analysis and synthesis, logical, complex, system-structural, functional, comparative, formal-legal, statistical, classification.

*The results and key conclusions:* the article examines the current state and trends in the development of organized crime and criminal communities (organizations); the impact of population digitalization on the structure of organized crime; predicts some aspects of the development of criminal communities (organizations) in order to develop proactive effective measures to counteract.

**Ключевые слова:** организованная преступность; цифровой мир и организованная преступность; организация преступного сообщества; преступления, совершенные с использованием информационно-телекоммуникационных технологий или в сфере компьютерной информации; состояние преступности; тенденции организованной преступности.

**Key words:** organized crime; the digital world and organized crime; organization of the criminal community; crimes committed using information and telecommunications technologies or in the field of computer information; the state of crime; trends in organized crime.

Выступая на расширенном заседании коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации 26 февраля 2020 г., Президент Российской Федерации В. В. Путин отметил передовую роль органов внутренних дел в борьбе с преступностью. Особое внимание обращено на контроль интернет-пространства, представляющего собой благоприятную среду для организации и совершения широкого спектра правонарушений. В частности, интернет-пространство активно используется в целях организации пропаганды и незаконного оборота наркотических средств, психотропных и сильнодействующих веществ (далее – НОН, ПСДВ). Министром внутренних дел России В. А. Колокольцевым отмечено, что в составе управлений и отделов по контролю за оборотом наркотиков сформированы подразделения по противодействию наркоугрозе в сети Интернет. Кроме того, в ряде других служб центрального аппарата Министерства и на местах созданы специализированные подразделения по борьбе с киберпреступностью [3]. Таким образом, органами внутренних дел уделено особое внимание выявлению, раскрытию и расследованию преступлений, совершенных с использованием современных информационно-коммуникационных технологий. При этом преступность в цифровом мире приобретает глобальный характер, что обусловлено повсеместной автоматизацией практически всех сфер жизнедеятельности человека. Тенденции цифровизации подтверждаются данными Организации Объединенных Наций. Отмечен существенный рост криминальных деяний данной категории (доля таких противоправных деяний уже достигла 15 %), что вполне закономерно отразилось на количественных и качественных показателях состояния преступности в целом. Не стало исключением и направление противодействия НОН, ПСДВ, где также активно используются широкие возможности телекоммуникационных сетей, органами внутренних дел Российской Федерации выявлено на 30 % больше таких преступлений. Внимание правоохранительных органов привлекло пространство в интернет-среде явления вовлечения молодежи в различные формирования

антиобщественной, в том числе и криминальной направленности [3]. Анализируя тезисы докладов руководителей органов исполнительной власти России, становится очевидной обеспокоенность первых лиц государства проникновением преступности в цифровой мир. Основным звеном правоохранительной системы России, находящимся на переднем крае борьбы с преступностью, является Министерство внутренних дел [3]. Таким образом, признана очевидной ведущая роль Министерства в противодействии преступности, которое принимает на вооружение и активно использует развивающиеся телекоммуникационные технологии.

Согласно Указу Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» одной из основных угроз государственной и общественной безопасности признана деятельность преступных организаций и группировок, в том числе транснациональных, связанная с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных и сильнодействующих веществ, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, организацией незаконной миграции и торговлей людьми. Указом отмечено появление новых форм противоправной деятельности, в частности, с использованием информационных, коммуникационных и высоких технологий [1]. Цифровизация преступности, в особенности организованных ее форм, способствует обострению угроз, связанных с неконтролируемой и незаконной миграцией, торговлей людьми, наркоторговлей и другими проявлениями транснациональной организованной преступности [6].

Согласно проведенному анализу данных ГИАЦ МВД России [4], имевшаяся тенденция снижения общего количества зарегистрированных преступлений, наблюдавшаяся в период с 2015 по 2018 г., в 2019 г. получила некоторый прирост. Вместе с тем количество предварительно расследованных преступлений имеет устойчивое снижение [9], также наблюдающееся в 2015 г. (диаграмма 1). Президент Российской Федерации обратил внимание на данный факт на расширенном заседании коллегии МВД России 26 февраля 2020 г. [3].

Диаграмма 1



Отмечается рост зарегистрированных тяжких и особо тяжких преступлений на фоне снижения количества предварительно расследованных преступлений данной категории (диаграмма 2).

Диаграмма 2



Увеличилось количество нераскрытых преступлений (диаграмма 3)

Диаграмма 3



Более объективным показателем оценки обстановки, связанной с криминальной ситуацией в стране, выступает уровень преступности

относительно количества населения. По итогам работы за 12 месяцев 2019 г. наблюдается увеличение данного показателя (диаграмма 4).

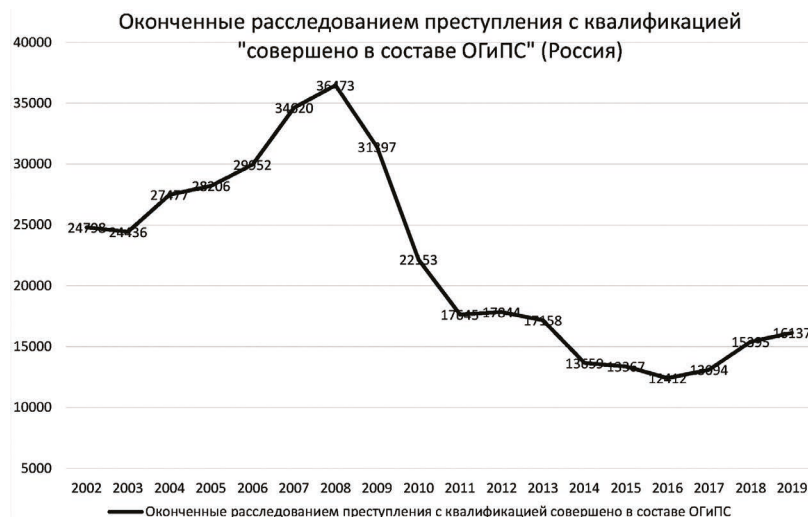
Диаграмма 4



Основным показателем, характеризующим активность правоохранительных органов по вопросам противодействия организованным формам преступности, является расследование преступлений, совершенных в составе организованной группы и (или) преступного сообщества (организации) (далее – ОГиПС). Организация процесса расследования данной катего-

рии преступлений требует задействования значительного количества всех видов имеющихся в МВД ресурсов. Анализ количества расследованных преступлений с квалификацией «совершено в составе ОГиПС» позволяет сделать вывод о достаточно активной работе правоохранительных органов в данном направлении (диаграмма 5).

Диаграмма 5



Очевидно наращивание результативности в данном направлении оперативно-служебной деятельности с 2016 г. Вместе с тем количество предварительно расследованных преступлений не в полной мере может свидетельствовать о качестве работы правоохранительных органов.

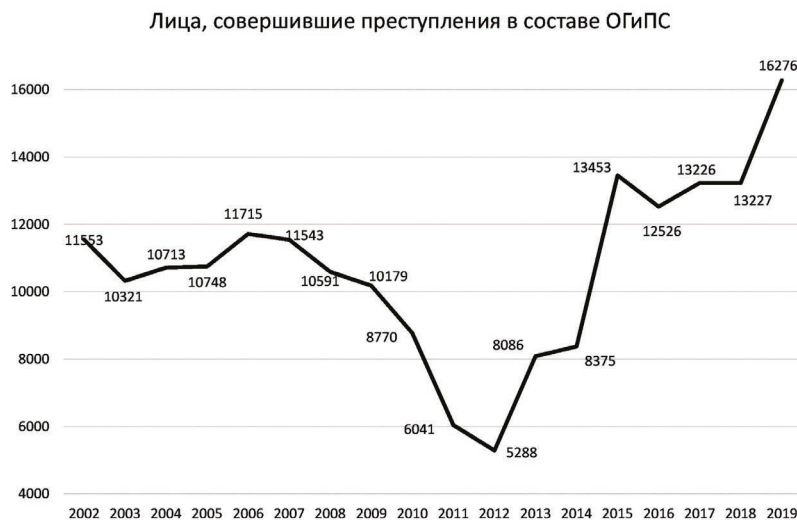
Очередной особенностью противодействия организованным группам и преступным сообществам (организациям) является необходимость правовой нейтрализации наиболее опасного элемента системы организованной пре-

ступности – непосредственных участников организованной преступной деятельности, в первую очередь лидеров криминальных организаций. Оценка количества (а в дальнейшем и качества, т. е. статуса) привлеченных к уголовной ответственности лиц (лица, уголовные дела в отношении которых направлены в суд либо прекращены по нереабилитирующим основаниям) позволяет более объективно оценить результативность проведенного комплекса мероприятий и затраченных ресурсов. На ди-

аграмме прослеживается динамика увеличения количества привлеченных к уголовной ответ-

ственности лиц, совершивших преступления в составе ОГиПС (диаграмма 6).

Диаграмма 6



Для более объективной оценки результативности противодействия организованным формам преступности необходимо провести выделение удельного веса предварительно расследованных преступлений и количества при-

влеченных к уголовной ответственности лиц, совершивших преступления в составе ОГиПС, от общего количества предварительно расследованных преступлений рассматриваемой категории (диаграмма 7).

Диаграмма 7



На предложенной диаграмме отчетливо виден рост удельного веса как количества привлеченных к уголовной ответственности лиц, так и предварительно расследованных преступлений, совершенных в составе ОГиПС, что свидетельствует о возрастающем профессионализме специализированных подразделений по документированию и расследованию организованной преступной деятельности.

Следует отметить, что наибольшее количество преступлений, расследуемых с ква-

лификацией «совершено в составе ОГиПС», составляют имущественные преступления, в частности мошенничества (диаграммы 8–9).

Очевидна переквалификация организованной преступной деятельности и ее перепрофилизация на совершение мошенничеств, требующих достаточно высокого уровня интеллекта криминалитета, формирование новых криминальных профессий, нового профессионального ядра [2, 7, 10].

Диаграмма 8



Диаграмма 9



Рост количества мошенничеств, совершенных в составе ОГиПС до 2008 г., обуславливается возросшим профессионализмом специализированных подразделений по документированию данного вида преступлений в экономической сфере. Резкое последующее снижение произошло в связи с реорганизацией, произошедшей в 2008 г. в соответствии с Указом Президента РФ от 6 сентября 2008 г. № 1316 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» [8]. Из диаграммы представляется возможным определить следующее: 2014 г. — год начала перепрофилизации организованной преступности на совершение качественно новых преступлений; повышение активности правоохранительных органов в документировании данных видов криминальных деяний. С 2014 г. очевидно снижение количества разбойных нападений и краж, совершенных ОГиПС, с одновременным значительным увеличением мошенничеств.

Уровень одного из наиболее распространенных преступлений — разбойное нападение, ко-

торое было характерно для организованной преступности, стабильно снижается (диаграмма 10).

Анализ видовых преступлений, совершаемых в составе ОГиПС, позволяет сделать некоторые выводы о тенденциях развития организованных форм преступности (диаграммы 11–16).

Начиная с 2018 г., учитывая актуальность противодействия преступлениям, совершенным с использованием компьютерной техники и телекоммуникационных технологий (далее — КиТТ), представляется возможным подвергнуть анализу данное направление деятельности (диаграммы 15–16).

Предложенный выборочный анализ структуры предварительно расследованных преступлений с квалификацией «совершено в составе ОГиПС» позволяет сделать вывод о неуклонном росте преступлений, совершаемых ОГиПС, связанных с мошенничеством. В последние годы активно заявляют о себе преступления, совершенные в составе ОГиПС с использованием компьютерной техники и телекоммуникационных технологий, количество которых увеличилось в два раза. С учетом актив-

Диаграмма 10

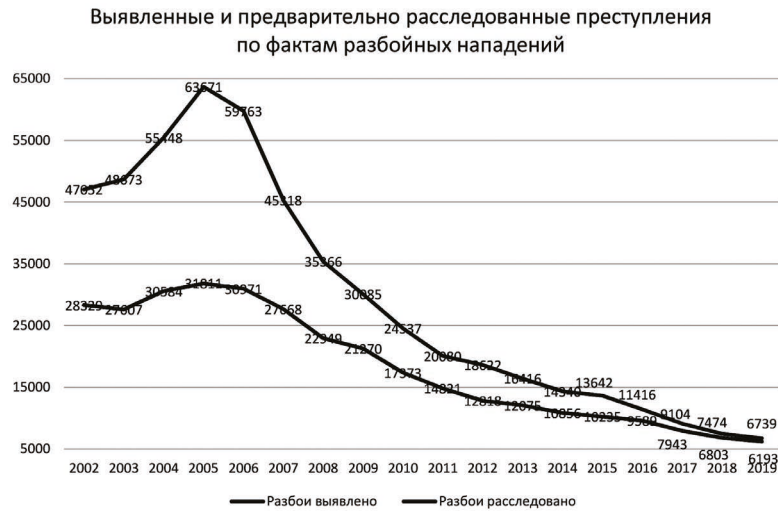


Диаграмма 11

2002 год

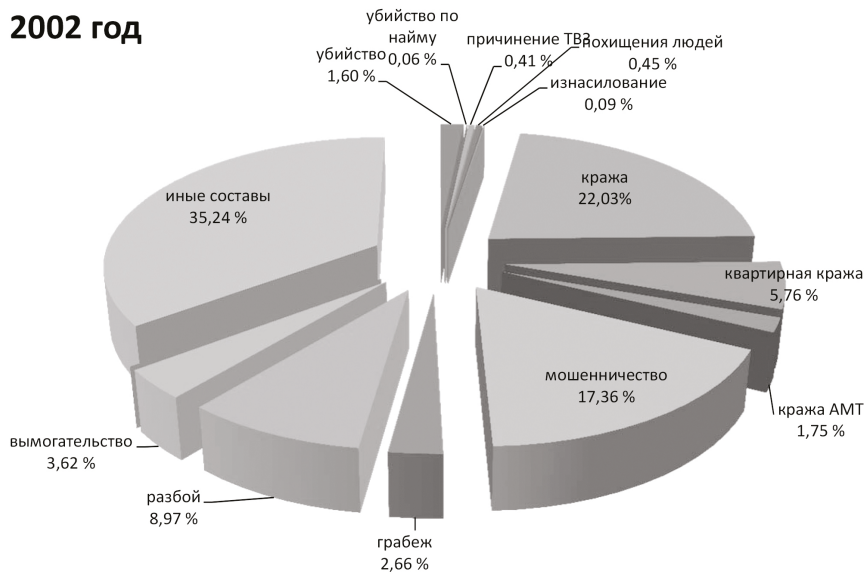


Диаграмма 12

2008 год

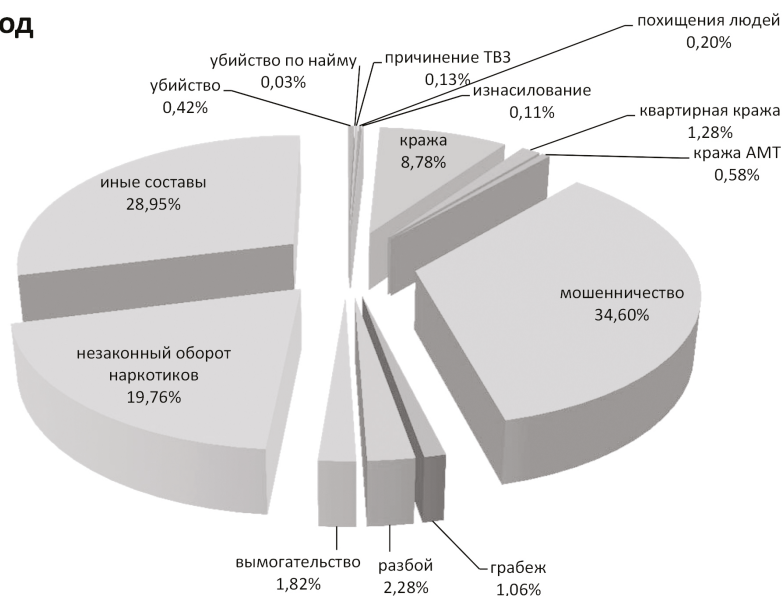


Диаграмма 13

2011 год

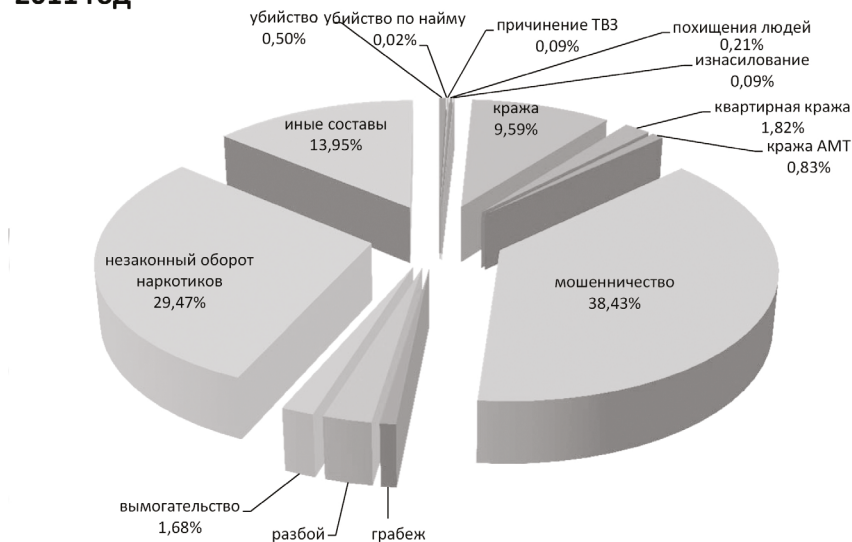
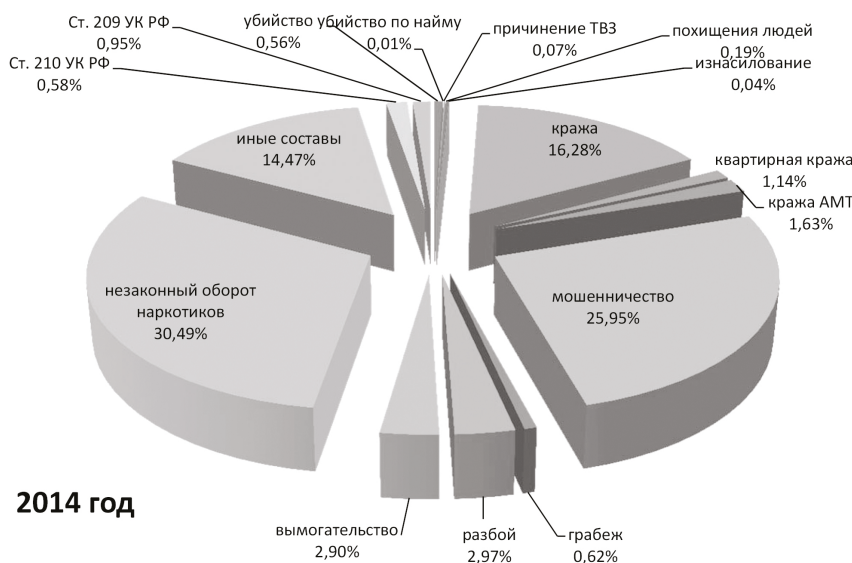


Диаграмма 14



2014 год

Диаграмма 15

2018 год

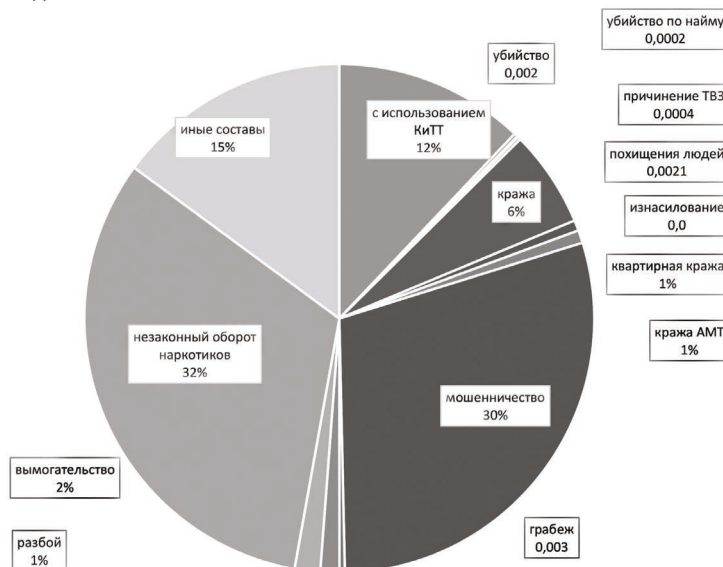
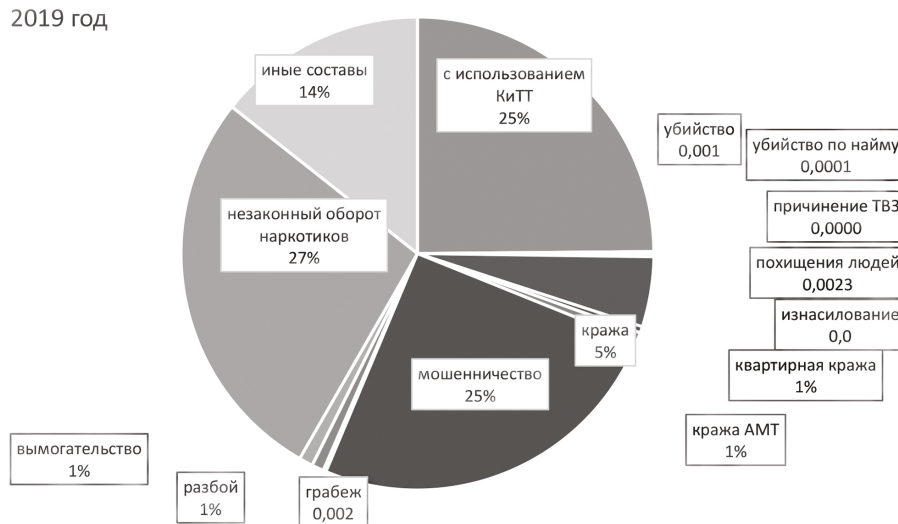


Диаграмма 16



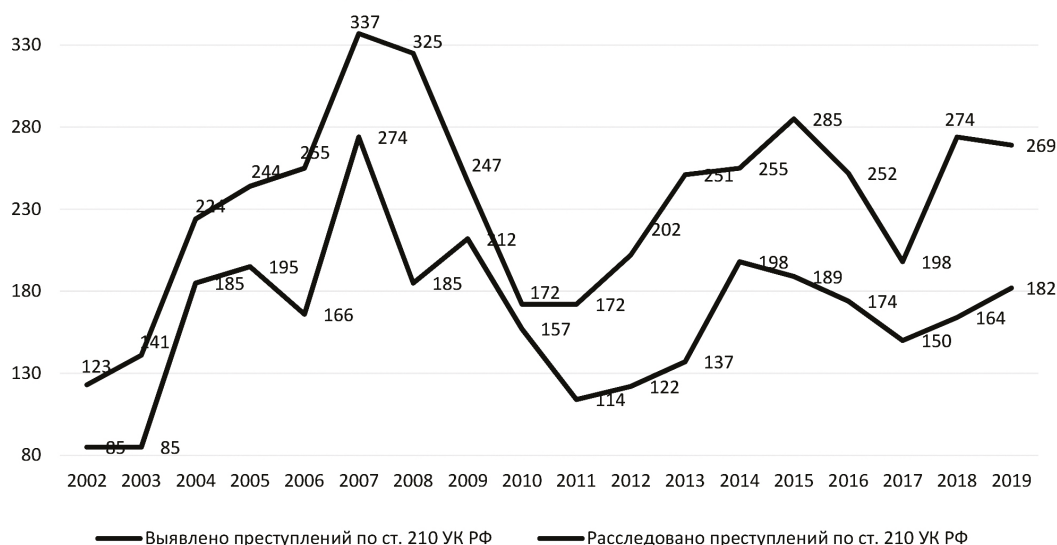
ной цифровизации общества, количество данных преступлений будет только расти. Сформированное ядро профессиональных преступников в сфере высоких технологий со временем перерастет в более сложные и представляющие повышенную опасность криминальные формирования [5].

Несмотря на качественную перепрофилизацию организованной преступности, в ее арсенале по-прежнему остаются преступления, вызывающие широкий негативный общественный резонанс, — убийства (в том числе по найму), похищения людей. Не менее значительную часть представляют собой преступления по линии НОН, ПСДВ, которые, в свою очередь, также совершаются дистанционным, бесконтактным способом с использованием КиТТ.

Следует отметить, что правоохранительными органами накоплен значительный опыт противодействия организованным формам преступности, о чем свидетельствует значительное количество предварительно расследованных преступлений, предусмотренных ст. 210 Уголовного кодекса Российской Федерации<sup>1</sup> «Организация преступного сообщества (преступной организации) или участие в нем (ней)» (далее — УК РФ). Квалификация по указанной статье требует значительного количества ресурсов, но именно данная работа приносит наибольший эффект противодействия организованным формам преступности, так как позволяет применить справедливые санкции, а также иные меры уголовно-правового характера (диаграмма 17).

Диаграмма 17

Сведения о выявленных и предварительно расследованных преступлениях по ст. 210 УК РФ



<sup>1</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

В заключение считаем необходимым привести аналогичные сведения по преступлениям, квалифицируемым по ст. 209 УК РФ, так-

же ярко свидетельствующие о качественном изменении организованной преступности (диаграмма 18).

Диаграмма 18



На основании проведенного анализа ситуации в сфере состояния и противодействия организованным формам преступности, в первую очередь с учетом активного развития телекоммуникационных технологий, представляется возможным сделать следующие выводы:

1) противодействие организованным формам преступности по-прежнему остается одним из приоритетных направлений деятельности правоохранительных органов;

2) тенденция интеграции преступных сообществ (организаций) в современный цифровой мир, учитывая законы синергетики, существенно повлияет на ее развитие; с одной стороны, минимизируются контактно-насильственные противоправные деяния, с другой — повысится уровень латентности совершаемых (организуемых) преступлений, продолжится транснационализация организованной преступности на более высоком уровне, что в сово-

купности окажет заметное влияние на состояние оперативной обстановки по стране в целом;

3) процесс организации незаконного оборота запрещенных веществ и предметов получит дальнейшее развитие и совершенствование;

4) усилится воздействие на общественное сознание посредством использования возможностей социальных сетей, в том числе для пополнения рядов организованной преступности и проведения идеологических мероприятий по романтизации криминальной деятельности как профессии;

5) появление перечисленных новых угроз требует от государства незамедлительного принятия комплекса упреждающих мер со стороны всех ветвей власти: формирование и совершенствование законодательства, обеспечение функционирования высококвалифицированных кадров правоохранительных органов, в том числе в составе вновь созданных узкоспециализированных подразделений.

#### Список литературы:

1. Борьба с организованными проявлениями преступности и обеспечение национальной безопасности / под ред. А. И. Долговой. М., 2019.
2. Егоров В. А. Особенности квалификации мошенничества, совершенного с использованием компьютерных средств и телекоммуникационных технологий // Концепт. 2018. № 1.
3. Заседание коллегии МВД России. Стенограмма выступления. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/62860>. (дата обращения: 20.03.2020).

#### References:

1. Bor'ba s organizovannymi proyavleniyami prestupnosti i obespechenie nacional'noj bezopasnosti / pod red. A. I. Dolgovoy. M., 2019.
2. Egorov V. A. Osobennosti kvalifikacii moshennichestva, sovershennogo s ispol'zovaniem komp'yuternyh sredstv i telekommunikacionnyh tekhnologij // Koncept. 2018. № 1.
3. Zasedanie kollegii MVD Rossii. Stenogramma vystupleniya. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/62860>. (data obrashcheniya: 20.03.2020).
4. Kompleksnyj analiz sostoyaniya prestupnosti v Rossijskoj Federacii i raschetnye varianty

4. Комплексный анализ состояния преступности в Российской Федерации и расчетные варианты ее развития: аналитический обзор / Ю. М. Антонян, Д. А. Бражников, М. В. Гончарова и др. М., 2018.
5. Криминальные реалии, реагирование на них и закон / под ред. А. И. Долговой. М., 2018.
6. Криминология цифрового мира: учебник для магистратуры / В. С. Овчинский. М., 2018.
7. Рагулина А. В. Компьютерное мошенничество // Пробелы в российском законодательстве. 2016. № 5.
8. Тишкин Д. Н. Основные этапы развития организованной преступности в России в контексте угроз национальной безопасности страны // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2016. № 4.
9. Центр статистической информации // Ведомственный источник статистической информации. URL: <http://10.5.0.16/csi/> (дата обращения: 20.03.2020).
10. Юрочкин Н. С. Кибермошенничество: характеристика, приемы и методы его совершения // Таврический научный обозреватель. 2016. № 12 (17).
11. ee razvitiya: analiticheskij obzor / Yu. M. Antonyan, D. A. Brazhnikov, M. V. Goncharova i dr. M., 2018.
12. Kriminal'nye realii, reagirovanie na nih i zakon / pod red. A. I. Dolgovoj. M., 2018.
13. Kriminologiya cifrovogo mira: uchebnik dlya magistratury / V. S. Ovchinskij. M., 2018.
14. Ragulina A. V. Komp'yuternoe moshennichestvo // Probely v rossijskom zakonodatel'stve. 2016. № 5.
15. Tishkin D. N. Osnovnye etapy razvitiya organizovanoj prestupnosti v Rossii v kontekste ugroz nacional'noj bezopasnosti strany // Gumanitarnye, social'no-ekonomicheskie i obshchestvennye nauki. 2016. № 4.
16. Centr statisticheskoy informacii // Vedomstvennyj istochnik statisticheskoy informacii. URL: <http://10.5.0.16/csi/>. (data obrashcheniya: 20.03.2020).
17. Yurochkin N. S. Kibermoshennichestvo: harakteristika, priemy i metody ego soversheniya // Tavricheskij nauchnyj obozrevatel'. 2016. № 12 (17).

**Для цитирования:**

Пырчев С. В. Тенденции организованной преступности в развивающемся цифровом мире // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 2 (54). С. 142–153.

**For citation:**

Pyrchev S. V. Trends in organized crime in the developing digital world // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. No 2 (54). P. 142–153.

Ю. Е. САЛЕЕВА,  
старший научный сотрудник отдела  
по исследованию стратегических проблем  
управления научно-исследовательского центра,  
кандидат юридических наук  
Академия управления МВД России  
Российская Федерация, 125171, г. Москва,  
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8,

E-mail: viva13@bk.ru  
ORCID 0000-0002-7489-8349

Ю. В. ЦАРЁВА,  
старший преподаватель кафедры  
уголовного процесса,  
кандидат юридических наук  
Нижегородская академия МВД России,  
Российская Федерация, 603950, г. Нижний  
Новгород, Анкудиновское шоссе, д. 3,

E-mail: yulya.tsareva1984@mail.ru

Научная специальность:  
12.00.09 – уголовный процесс.

УДК 343.1

Дата поступления: 9 апреля 2020 г.

Дата принятия статьи в печать: 15 июня 2020 г.

Yu. E. SALEEVA,  
Candidate of Law,  
Senior Researcher of the Department  
for Research on Strategic Management Problems  
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: viva13@bk.ru

Yu. V. TSARYOVA,  
Candidate of Law,  
Senior Lecturer of the Department  
of Criminal Procedure  
Nizhny Novgorod Academy of the Ministry  
of internal Affairs of Russia  
Russian Federation 603950, Nizhny Novgorod,  
Ankudinovskoe Rte, 3  
E-mail: yulya.tsareva1984@mail.ru

Scientific specialty:  
12.00.09 – Criminal Trial.

## Причины невостробованности ст. 180 Уголовного кодекса Российской Федерации

### Reasons for not requiring article 180 of the Criminal code of the Russian Federation

#### Аннотация

*Актуальность:* на сегодняшний день контрафактная продукция встречается повсеместно, нанося серьезный урон экономике страны, а также финансовым интересам законного правообладателя. Малое количество возбужденных уголовных дел по ст. 180 Уголовного кодекса Российской Федерации свидетельствует о необходимости выявления причин, которые способствуют невозможности привлечения к уголовной ответственности лиц, ответственных за подобные деяния.

*Постановка проблемы:* особенности возбуждения уголовных дел по статье 180 УК РФ при детальном изучении позволяют выявить ряд факторов, которые мешают использовать обозначенную статью по ее прямому назначению, при этом некомпетентность сотрудников правоохранительных органов, в чью обязанность

#### Annotation

*The relevance of the research:* today, counterfeit products are found everywhere, causing serious damage to the economy of the country, as well as the financial interests of the legal rightholder. The small number of initiated criminal cases under article 180 of the Criminal code of the Russian Federation indicates the need to identify the reasons that contribute to the impossibility of bringing to criminal responsibility persons responsible for such acts.

*The statement of the problem:* features of excitation of criminal cases under article 180 of the criminal code, a detailed study identified factors that hinder the use of the marked article for its intended purpose, the incompetence of law enforcement personnel, whose duty is the detection and investigation of crime we are interested, not always the main reason for the demand of article

входит выявление и расследование интересующего нас преступления, не всегда является основной причиной неустраиваемости ст. 180 Уголовного кодекса Российской Федерации.

*Цель исследования:* выявление особенностей возбуждения уголовных дел по ст. 180 Уголовного кодекса Российской Федерации, и как следствие, выявление проблем правоприменения нормы, поиск возможных путей преодоления трудностей, возникающих при поступлении информации о наличии признаков незаконного использования средств индивидуализации товаров и услуг.

*Методы исследования:* общенаучные методы познания, включающие принцип объективности, системности, индукции, дедукции. Наряду с общенаучными методами познания применялись частнонаучные методы: описательный, сравнительно-правовой.

*Результаты и ключевые выводы:* неоднородность, крупный ущерб, отсутствие взаимодействия с правообладателем, слабое взаимодействие с иными правоохранительными и контролирующими органами, а также принятие и использование контрафакта самим потребителем – основные причины неустраиваемости ст. 180 Уголовного кодекса Российской Федерации. Зачастую именно менталитет и финансовое обеспечение населения становятся причиной использования и распространения на территории государства товаров и услуг с признаками незаконного использования средств индивидуализации.

**Ключевые слова:** уголовный процесс; нелегальное использование средств индивидуализации; проблемы возбуждения уголовных дел; товарный знак.

180 of the Criminal code of the Russian Federation. The purpose of the study: to identify the features of criminal proceedings under art. 180 of the Criminal code of the Russian Federation, and as a result, identification of problems of law enforcement of the norm, search for possible ways to overcome difficulties arising when receiving information about the presence of signs of illegal use of means of individualization of goods and services.

*The research methods:* General scientific methods of knowledge, including the principle of objectivity, consistency, induction, deduction. Along with General scientific methods of cognition, private scientific methods were used: descriptive, comparative and legal.

*The results and key conclusions:* repeated use, major damage, lack of interaction with the copy-right holder, poor interaction with other law enforcement and regulatory authorities, as well as acceptance and use of counterfeit goods by the consumer – the main reasons for the lack of demand for article 180 of the Criminal code of the Russian Federation. Often it is the mentality and financial security of the population that cause the use and distribution of goods and services on the territory of the state with signs of illegal use of means of individualization.

**Key words:** criminal process; illegal use of individualization tools; problems of criminal cases initiation; trademark.

В настоящее время нелегальное использование чужого товарного знака наносит финансовый урон как экономике Российской Федерации, так и законным обладателям этих средств индивидуализации. Уголовный кодекс Российской Федерации<sup>1</sup> (далее – УК РФ) содержит ст. 180, которая предусматривает ответственность за незаконное использование чужого товарного знака, знака обслуживания, наименования места происхождения товара или сходных с ними обозначений. Несмотря на то, что есть состав, достаточно четко обозначена объективная сторона данных преступных деяний, на практике все же возникают неоспоримые трудности в доказывании по таким уголовным делам.

<sup>1</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

На территории Российской Федерации ст. 180 УК РФ не является достаточно «распространенной». Это подтверждается официальными статистическими данными.

По данным ГИАЦ МВД России, [6] в 2017 г. было выявлено 216 преступлений, квалифицируемых по ст. 180 УК РФ, при этом 206 уголовных дел было возбуждено. Из этого общего числа по 161 делу был причинен крупный или особо крупный ущерб. Аналогичная ситуация и в 2018 г.: выявлено – 186, возбуждено – 171, и по 135 причинен крупный или особо крупный ущерб. 2019 г. показывает неизменную тенденцию, а именно – 265 выявлено, 249 из них возбуждено, 182 с причинением крупного или особо крупного ущерба. Почему мы ведем речь о «неизменной тенденции»? Плюс минус сто уголовных дел в общей карти-

не преступлений экономической направленности не влияют на общую картину, среднее значение остается практически неизменным. Если посмотреть на общее число выявленных и возбужденных уголовных дел экономической направленности (2017 г. – 70 531 (61 234); 2018 г. – 72 877 (62 547); 2019 г. – 69 239 (59 976)), то количество уголовных дел по ст. 180 УК РФ окажется не столь значимым. При всем при этом практически каждый день обыватель сталкивается с контрафактной продукцией как на прилавках различных магазинов, так и при «получении» какой-либо коммерческой услуги. Логично возникает вопрос. Как при таком изобилии контрафактной продукции, при таких объемах незаконного использования средств индивидуализации сохраняется такая ситуация?

Причины неостребованности ст. 180 УК РФ имеют различную природу происхождения. В первую очередь считаем необходимым обратиться к уголовно-правовой характеристике ст. 180 УК РФ и к тем проблемным моментам, которые выявляются в правоприменительной практике.

*Объект интересуемого состава.* Основная позиция среди ученых относительно родового и видового объекта ст. 180 УК РФ более менее стабильна (родовой объект – это экономика, а видовой – экономическая деятельность). Это связано с расположением статьи в структуре Уголовного закона. Безусловно, в противовес этому есть и иные мнения, однако объемы статьи не позволяют вступать в полемику по этому вопросу. Поэтому остановимся на вышеупомянутой позиции, при этом обратим внимание читателя на непосредственный объект, он, по нашему мнению, заслуживает несколько расширенного освещения. Правоведы делятся как минимум на четыре группы при его определении:

1) непосредственным объектом в рамках ст. 180 УК РФ выступают исключительные права на товарный знак, знак обслуживания, наименование места происхождения товара или сходных с ним обозначений для однородных товаров [5, с. 37];

2) непосредственный объект ст. 180 УК РФ – это отношения, регулирующие добросовестную конкуренцию и право на использование индивидуального (фирменного) товарного знака [2, с. 76];

3) к непосредственному объекту данного преступления относятся общественные отношения, складывающиеся в сфере производства товаров по поводу их качества и происхождения, а к дополнительному непосредственному объекту – права и интересы производителей и потребителей товаров и услуг [9, с. 548];

4) непосредственный объект в рассматриваемой статье объединил в себе два вида обще-

ственных отношений – те, которые регулируют добросовестную конкуренцию и те, что регулируют исключительные права владельцев средств индивидуализации товаров и услуг [3, с. 23–24].

Мы же в рамках исследования придерживаемся той позиции, что непосредственным объектом ст. 180 УК РФ выступают отношения, возникающие в связи с использованием товарных знаков, знаков обслуживания и наименований мест происхождения. При этом дополнительным непосредственным объектом можем назвать имущественные интересы граждан и юридических лиц, а также отношения собственности.

В качестве предмета преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 180 УК РФ, выступают: товарный знак, знак обслуживания и наименование места происхождения товара.

Объективная сторона интересуемого нас состава выражается действием, которое заключается в использовании чужого товарного знака или иного средства индивидуализации товаров, а равно использование сходных с ними обозначений. Статья 180 УК РФ содержит три части.

В ч. 1 ст. 180 УК РФ объективная сторона характеризуется применением товарного знака или сходного с ним до степени смешения обозначения без разрешения правообладателя указанных средств индивидуализации различными способами, в том числе и способами, которые указаны в п. 2 ст. 1484 ч. 4 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Объективная сторона второй части характеризуется действием в виде незаконного использования предупредительной маркировки в отношении не зарегистрированного в РФ товарного знака или наименования места происхождения товара.

Федеральным законом от 17 ноября 2001 г. № 144-ФЗ ст. 180 УК РФ была дополнена ч. 3, которая установила ответственность в виде лишения свободы за деяния, которые были предусмотрены ч. 1 и 2 рассматриваемой статьи, но совершенные группой лиц по предварительному сговору или организованной группой.

Рассматриваемый нами состав является формально-материальным. Это объясняется тем, что уголовная ответственность в данном случае может наступать альтернативно, если отмеченные деяния повлекли последствия в виде причинения крупного ущерба (более 1,5 млн руб.), то состав преступления является материальным, а если эти деяния совершены неоднократно, то состав преступления будет формальным. Такой точки зрения придерживаются большинство ученых [9, с. 550].

Неоднократность в данном составе предполагает совершение двух и более деяний, состоящих в незаконном использовании товарного

знака, знака обслуживания, наименования места происхождения товара или сходных с ними обозначений для однородных товаров (при этом может иметь место как неоднократное использование одного и того же средства индивидуализации товара (услуги), так и одновременное использование двух или более чужих товарных знаков или других средств индивидуализации на одной единице товара). Данная позиция изложена в постановлении Пленума Верховного Суда РФ «О практике рассмотрения судами уголовных дел о нарушении авторских, смежных, изобретательских и патентных прав, а также о незаконном использовании товарного знака» от 26 апреля 2007 г. № 14.

Если лицом совершены описанные выше деяния однократно, то ответственности данное лицо будет подлежать только в рамках ст. 14.10 КоАП РФ.

При этом сумма ущерба согласно 180 УК РФ должна быть не менее 250 тысяч рублей. Исходя из этого полагаем, что помимо неопределенности при определении непосредственного объекта, еще один проблемный аспект при возбуждении уголовных дел по этой статье кроется именно в крупном ущербе.

Л. В. Иногамова-Хегай полагает, что при обращении к данной норме необходимо учитывать не только размер доходов, полученных преступником, но и учитывать размер реального ущерба вкупе с упущенной выгодой [8, с. 311]. С ней солидарна и А. В. Мотылькова [4, с. 70], добавляя еще и расходы на рекламу товара, убытки, связанные с вытеснением подлинного товара с рынка, уменьшение его цены, а в ряде случаев не востребованностью оригинального товара. При этом сотрудниками следственных органов непременно должна быть доказана причинно — следственная связь убытков, связанных с вытеснением товара с рынка и противоправным поведением, а также с заявляемым размером реального ущерба. Что тоже является весьма трудной задачей.

Субъект преступления — физическое вменяемое лицо, достигшее возраста 16 лет. Об этом говорится в ст. 19 и ст. 20 УК РФ. Есть мнение относительно того, что субъект указанного преступления имеет некоторую специфику. Существует позиция, согласно которой по смыслу ст. 1484 ГК РФ совершить данное преступление может только хозяйствующий субъект. Таким образом преступления, обозначенные в ст. 180 УК РФ могут быть совершены физическим лицом, занимающимся предпринимательской деятельностью либо иным управленцем (руководителем) организации, который может принимать решение о незаконном использовании чужого товарного знака. Мы не согласимся с указанной точкой зрения, в тексте ст. 180 УК

нет указаний на специальные признаки субъекта данного преступления. Субъект данного преступления общий. Это правило относится и к случаю, когда предусмотренные комментируемой статьей незаконные действия совершаются с использованием организационно-правовой формы, т. е. от имени юридического лица. В таком случае исполнителями будут признаны не только руководители организации, но и ее работники, а также иные лица, непосредственно участвующие в совершении преступления.

Относительно субъективной стороны никаких ярых споров не возникает в научной среде. Она характеризуется прямым умыслом, то есть лицо осознает, что использует товарный знак незаконно, а также стремится совершать такие действия, преследуя при этом свои цели, например, облегчение сбыта товара, подрыв репутации законного правообладателя, устранение конкурентов и т. д.

В большинстве своем борьба с незаконным использованием средств индивидуализации товаров и услуг ведется с помощью административного законодательства. И это связано прежде всего с хитростью и «мобильностью» преступников, пользующихся знаниями об объективных признаках рассматриваемого состава, это помогает избежать привлечения к уголовной ответственности. Схема с регистрацией фирм на третьих лиц — одна из таких уловок. Неоднократность в таких случаях доказать весьма непросто, а порой вообще невозможно.

Подводя некоторый итог уголовно-правовой составляющей, хотелось бы заметить, что проблема на сегодняшний момент кроется в сложности определения непосредственного объекта рассматриваемого преступления, а также в определении крупного ущерба.

На сегодняшний день, как уже было сказано ранее, совсем небольшой процент уголовных дел экономической направленности приходится на ст. 180 УК РФ. Неоспоримый негативный факт в связи с этим — отсутствие правоприменительной практики в целом по Российской Федерации, отсутствие навыков выявления, раскрытия и расследования преступлений сотрудниками оперативных и следственных подразделений.

Все это приводит к тому, что большая часть преступлений, связанных с индивидуализацией товаров, остается латентными, либо попадает в сферу административного законодательства в силу недостаточности доказательственной базы. И это связано с тем, что большая часть доказательств бывает утрачена или вовсе не добыта на этапе выявления и возбуждения уголовных дел этой категории.

Раскроем некоторые особенности стадии возбуждения уголовных дел, связанных с незаконным использованием средств индивидуализации товаров (работ, услуг).

Возбуждение уголовного дела – обязательная стадия уголовного судопроизводства. В силу специфики отечественного законодательства обойти эту стадию не представляется возможным. Исходя из этого необходимо четко понимать важность производства проверочных, оперативно-розыскных действий и следственных действий соответственно в рамках доследственной проверки по фактам незаконного использования средств индивидуализации товаров, работ и услуг. Деятельностью в сфере защиты интеллектуальной собственности, а именно и охраной прав в сфере индивидуализации товаров, услуг и работ занимаются сотрудники подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции.

Преступления в указанной сфере зачастую совершаются хорошо организованными группами (всем очевидно, что подпольное производство одного правонарушителя никаким образом не сможет причинить крупный ущерб, который прописан в примечании к ст. 180 УК РФ).

Для эффективного выявления преступлений, предусмотренных ст. 180 УК необходимо качественное взаимодействие следователя с подразделением органа внутренних дел по борьбе с организованной преступностью, а также с сотрудниками подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции.

Первостепенно следует рассмотреть источники поступления информации о совершении такого рода преступных деяний.

1. Рапорт должностного лица о совершении преступления. Это может быть рапорт как оперативного сотрудника, осуществлявшего разработку по интересующему нас факту, так и рапорт сотрудника следственного подразделения по поводу выявленных фактов в ходе производства предварительного расследования по другим уголовным делам.

Так, например, сотрудниками УЭБиПК по Республике Мордовия был выявлен факт сбыта продукции, маркированной под известные бренды товаров легкой промышленности (контрафактная одежда, аксессуары). В ходе доследственной проверки были установлены еще две точки с аналогичной продукцией. В последствии в отношении владельцев магазинов было возбуждено уголовное дело по ст. 180 УК РФ [7].

2. Заявление о преступлении, поступившее от собственника на право пользования средствами индивидуализации. Содержание заявления, естественно будет зависеть от пред-

мета, на который происходило посягательство. При этом положительным моментом для органов предварительного следствия будет являться факт предоставления части доказательств о совершении преступления самим владельцем права на обозначение товара, работы, услуги. В данном случае доследственная проверка упрощается и сводится к проверке документации тех лиц, которые реализуют товар или предоставляют услугу (выполняют определенные работы) (документы, свидетельствующие о происхождении реализуемого товара или разрешение на использование зарегистрированных товарных знаков организацией производителем). Как показывает судебно-следственная практика, такие заявления чаще всего поступают от крупных компаний, сотрудники собственной безопасности которых имеют возможность самостоятельно отслеживать нелегальное использование, принадлежащих им средств индивидуализации.

При этом нельзя принимать «на веру» все предоставленные материалы. Они нуждаются в проверке как следственным, так и оперативно-розыскным путями.

Так поводами для возбуждения уголовного дела по ч. 4 ст. 180 УК РФ в г. Тольяти явились, как рапорт должностного лица о совершении преступления, так и ряд заявлений представителей правообладателей средств индивидуализации товаров на территории Российской Федерации:

– рапорт, согласно которому в дежурную часть ОП № 24 (Центральный район) УМВД России по г. Тольятти 16.04.2017 г., в 11.35 часов поступило сообщение о том, что по адресу: г. Тольятти, Центральный район, Коломенское шоссе, д. 27 осуществляется незаконный разлив автомобильного масла;

– заявление от представителя компаний «Шелл Брэндс Интернэшнл АГ», «Кастрол Лимитед», корпорации «Эксон Мобил» – Б.А. Францовой по факту использования товарных знаков без разрешения правообладателя;

– заявление от представителя компании «Дир энд Компани» – О. Ю. Герасимова по факту использования товарных знаков без разрешения правообладателя;

– заявление от представителя компаний «Катерпиллар Инк.» – П.А. Моротрасовой по факту использования товарных знаков без разрешения правообладателя.

Дальше представлен еще ряд компаний, которые подали заявления. При этом мы понимаем, что расследование в данном случае должно привести к результату, так как содействие будут оказывать сами правообладатели. В противовес этому уголовному делу на территории Российской Федерации в большинстве случаев не-

возможно найти лицо, которое бы заявило свои права на товарный знак или иные средства индивидуализации, и как правило, в таких случаях даже при положительной работе оперативных сотрудников исхода ситуация не получает;

3. Материалы оперативно-розыскных и иных подразделений органов внутренних дел (управлений по борьбе с правонарушениями в сфере потребительского рынка, управлений по борьбе с организованной преступностью), проводивших проверку по поступившей к ним оперативной информации.

Оперативным сотрудникам приходится отслеживать «пути» поступления контрафактной продукции от более мелких точек к источнику поставки, т. к. во многих случаях «прикрытие» розничных точек продаж контрафактной продукции приводит к административной ответственности, как было отмечено ранее. Оперативно-розыскная деятельность, как правило, закладывает основу любого уголовного дела. Обеспечение положительного исхода с возбуждением уголовных дел по ст. 180 УК РФ достигается за счет качественного проведения комплекса оперативно-розыскных (наблюдение, оперативное внедрение, контролируемая поставка, обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств и других) и розыскных мероприятий по выявлению и задержанию с поличным крупных производителей и оптовых сбытчиков контрафактного товара.

Обратим внимание на то, что информация, полученная оперативным путем, должна передаваться в следственные подразделения законным способом. Это обеспечивается соблюдением приказа МВД России № 766, Минобороны России № 703, ФСБ России № 509, ФСО России № 507, ФТС России № 1820, СВР России № 42, ФСИН России № 535, ФСКН России № 398, СК России № 398 от 27 сентября 2013 г. № 368/185/164/481/32/184/97/147 «Об утверждении Инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд». Иногда халатность в рамках «легализации» и процессуализации результатов ОРД приводит к невосполнимым потерям в доказательственной базе, необходимой для возбуждения уголовного дела, либо дальнейшего предварительного расследования.

Так, сотрудниками отдела по борьбе с экономическими преступлениями и противодействия коррупции ОМВД по г. Арзамасу были обнаружены и изъяты контрафактные сигареты общей рыночной стоимостью свыше 10 млн руб. более 100 тыс. пачек сигарет было обнаружено на складе, частично на пачках сигарет использовался товарный знак компании «\*\*\*», вторая

часть была немаркированная. Изъятая продукция отправлена на экспертизу.

4. Информация, представленная иными правоохранительными органами, а также контролирующими органами (например, ФТС, Россельхознадзор, Росздравнадзор и Роспотребнадзор).

Сотрудники подобных организаций проводят плановые и внеплановые проверки как организаций, так и индивидуальных предпринимателей, занимающихся сбытом и реализацией товаров, предоставлением услуг и работ. В рамках этой деятельности выявляется множество фактов реализации контрафактной продукции. В результате совместных действий указанных органов и сотрудников следственных подразделений, осуществляющих расследование преступлений, не связанных с этими фактами, так же позволяет получить информацию подобного плана. Остановимся на проблеме, которая возникает при получении информации от вышеперечисленных органов. Необходимо заметить, что в большинстве случаев сотрудники контролирующих органов не обладают достаточным уровнем познаний в интересующей нас сфере. Вероятность того, что нелегальное использование средств индивидуализации товаров не будет выявлена, очень высока. Так как сотрудники контролирующего органа зачастую преследуют свои цели, и они не связаны с выяснением фактов, предусмотренных ст. 180 УК РФ. При этом даже в случаях выявления таких фактов вся полученная информация, оформленная соответствующим образом, должна передаваться в правоохранительные органы, что естественно, представляет возможность преступникам изъять и уничтожить товар до того, как начнется доследственная проверка по фактам не законного использования средств индивидуализации товаров.

Возможны варианты уничтожения фальсифицированной и контрафактной продукции самими сотрудниками, осуществляющими проверки и контроль. Так, например, инспекторы Роспотребнадзора вправе самостоятельно изымать и уничтожать контрафактные и фальсифицированные лекарственные средства. Что прописано в нормативных актах, на основе которых осуществляется их деятельность. При этом для возбуждения уголовных дел, к сожалению, не хватает необходимых доказательств, таким образом, мы имеем дело с пробелами в законодательстве, а точнее с несостыковками в нем в разных отраслях. Совершенствование последнего имеет место, но в рамках действующих нормативно-правовых актов необходимо более плотно взаимодействовать с такими органами.

Отдельный интерес представляет взаимодействие органов полиции с федеральной та-

моженной службой. Часть 2 ст. 327 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» говорит о том, что в целях защиты прав на интеллектуальную собственность, к которым, собственно, и относятся средства индивидуализации товаров, услуг, работ, таможенные органы вправе принимать меры по защите прав на объекты интеллектуальной собственности без заявления правообладателя. В тех случаях, когда таможенный орган при осуществлении таможенного контроля; производства таможенного оформления или при проверке: сообщений; заявлений и иной информации о нарушении таможенных; правил либо при ведении производства по делу о нарушении, таможенных правил признаков: преступления; предусмотренного ст. 180 УК РФ; принимает решение о приостановлении выпуска товаров и уведомляет об этом правообладателя и декларанта. После чего сотрудники таможенных органов обязаны незамедлительно передать информацию в орган внутренних дел для расследования уголовных дел данной категории. Если обратиться к ст. 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ), мы увидим, что преступления данной категории подследственны исключительно органам внутренних дел. Вот еще одна ремарка относительно трудностей, возникающих при расследовании преступлений, предусмотренных ст. 180 УК РФ. Какие трудности возникают при этом? Отсутствие возможности оперативно решить вопрос о возбуждении уголовного дела и в кратчайшие сроки найти подозреваемых. То есть практически исключается возможность раскрытия преступления по «горячим следам». Альтернативный признак подследственности устранил бы эту проблему.

Каков алгоритм действий при принятии заявления от правообладателя таможенные органы?

Все товары, ввозимые на территорию РФ и обладающие признаками интеллектуальной собственности, должны пройти полноценно процедуру таможенного оформления и таможенного контроля. Те товары, которые были внесены в Таможенный реестр объектов интеллектуальной собственности, должны быть задекларированы отдельно от иных товаров с обязательной отметкой в грузовой таможенной декларации о том, что эти товары являются объектами интеллектуальной собственности. В рамках проверки сотрудники таможенной службы нередко выявляют признаки контрафактной продукции и при этом приостанавливают выпуск таких товаров сроком на 10 дней и помещают их на временное хранение.

Сотрудники, выявившие признаки нарушения прав на интеллектуальную собственность, составляют мотивированный рапорт, который предоставляется начальнику таможенного органа либо лицу, его замещающему для принятия решения о приостановлении выпуска таких товаров. При этом лицо, которое является владельцем товаров либо его представителем, уведомляется о принятом решении в срок не позднее следующего дня следующего за принятием решения. В уведомлении необходимо четко прописывать все нарушения, которые касаются этого товара. По запросу правообладателя таможенные органы должны предоставить дополнительную информацию, которая позволит ему доказать свою невиновность.

По истечении этого срока, если в отношении этих товаров не были предприняты меры по изъятию, наложению ареста или иные законные меры, выпуск данного товара возобновляется.

Ко всему прочему, нередко в таможенные органы обращаются с заявлением и тогда, когда товар уже выпущен и может быть в свободном обращении на территории РФ, а также в случае наступления угрозы выпуска такого товара. В этом случае таможенные органы обязаны провести проверку факта и принять меры по неотложному реагированию. Если в ходе проверки будут выявлены признаки преступления, предусмотренного ст. 180 УК РФ, то материалы проверки незамедлительно передаются в орган внутренних дел.

5. Информация, полученная из средств массовой информации, сети интернет. Такого рода информация также подлежит проверке на общих основаниях в соответствии с УПК РФ и Федеральным законом «О средствах массовой информации».

Помимо перечисленных источников возможны и другие варианты выявления фактов, которые могут впоследствии явиться поводом для возбуждения уголовного дела по ст. 180 УК РФ. В качестве одного из примеров можно привести размещение чужого товарного знака на интернет сайтах. Специфика проверки таких фактов тоже присутствует, и это должно учитываться сотрудниками правоохранительных органов. Каждый источник подлежит тщательной проверке.

Еще одним проблемным аспектом, связанным с выявлением и расследованием преступлений, предусмотренных ст. 180 УК РФ, является слабое взаимодействие как оперативных, так и следственных подразделений между собой и иными правоохранительными и контролирующими органами (некоторые аспекты последнего были освещены выше). Органы внутренних дел должны активно взаимодействовать

с иными правоохранительными и контролирующими органами для достижения более высоких результатов в выявлении и раскрытии преступлений, предусмотренных ст. 180 УК РФ. Сотрудники подразделений по борьбе с экономическими преступлениями и противодействию коррупции должны четко координировать это направление и в необходимых случаях оперативно реагировать на факты возможного нарушения прав на средства индивидуализации товаров.

В завершение обратим внимание еще на одну важную причину такой ситуации с реализацией ст. 180 УК РФ – доступность контрафактной продукции для большого числа населения нашей страны и отношение самого населения к такой продукции. Потребитель, казалось бы понимает, что вред от распространения контрафактной продукции колоссальный, но при этом ведет себя неоднозначно. Для некоторых граждан важны качество и престиж товара. Контрафактная же продукция позволяет получить преимущества от престижности марки, не оплачивая при этом высокое качество товара. Также контрафактную продукцию приобретают те, кто не может позволить себе заплатить за надлежащее и ассоциирующееся с торговой маркой качество. Одна из наиболее очевидных причин сознательного приобретения контрафактных товаров – это «экономическое принуждение», то есть ситуация, когда человек не может позволить себе более дорогой товар. Однако, как показывает ряд исследований, контрафактные товары покупают не только люди, находящиеся в тисках «экономического принуждения». При этом возникает вполне резонный вопрос: для чего люди приобретают такие товары? Можно предположить, что принимая решение о покупке контрафактного товара, человек хочет достичь максимальной выгоды для себя. В связи с этим подобные действия, которые способствуют достижению желаемого ре-

зультата, можно назвать рациональными, что соответствует предпосылке о вариативности рационального действия [10, 1]. Причин приобретения контрафактной продукции достаточно много, проведено множество исследований с построением различных теорий, углубляться в которые нам нет необходимости. Ясно то, что потребитель сам выступает своего рода «стимулирующим» фактором для производства и сбыта такой продукции.

В более мелких масштабах с этой проблемой даже не стараются бороться, предоставляя право самому потребителю выбирать, какой товар ему приобрести. Спрос рождает предложение, и с этим не поспоришь.

Исходя из вышеизложенного, подведем некоторый итог. Причин «невостребованности» ст. 180 УК РФ достаточно много. Это причины уголовно-правового характера, которые связаны с неоднозначной трактовкой непосредственного объекта исследуемого нами преступления, а также с трудностями определения крупного ущерба в рамках этого состава. Организационные причины, к которым можно отнести: отсутствие полноценной следственной практики при выявлении, раскрытии и расследовании преступлений, предусмотренных ст. 180 УК РФ, и в силу этого недостаточные навыки оперативных и следственных подразделений в выявлении, раскрытии и расследовании указанных преступлений; отсутствие четкого алгоритма действий сотрудников оперативных и следственных подразделений при поступлении информации от других правоохранительных и контролирующих органов, отсутствие должного взаимодействия с последними. При этом индифферентное отношение самих потребителей, а в некоторых случаях даже поощрительное отношение к такого рода преступным проявлениям со стороны потребителя приводит к той ситуации, с которой мы сталкиваемся сейчас при реализации ст. 180 УК РФ.

#### Список литературы:

1. Галактионов С.А., Гришин О.А. Проблемы установления объективных признаков преступления, предусмотренного ч. 1 и ч. 2 ст. 180 УК России // Актуальные проблемы экономики и права. 2008. № 2.
2. Курс уголовного права: в 5 т. / под ред. Г. Н. Борзенкова, В. С. Комисарова. М., 2002. Т. 4.
3. Молчанов Д.В. Уголовно-правовая охрана интеллектуальной собственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000.
4. Мотылькова А.В. Нарушение права на товарный знак // Черные дыры в Российском законодательстве. 2011. № 5.

#### References:

1. Galaktionov S.A., Grishin O.A. Problemy ustanovleniya ob"ektivnyh priznakov prestupleniya, predusmotrennogo ch. 1 i ch. 2 st. 180 UK Rossii // Aktual'nye problemy ekonomiki i prava. 2008. № 2.
2. Kurs ugovnogo prava: v 5 t. / pod red. G. N. Borzenkova, V. S. Komisarova. M., 2002. T. 4.
3. Molchanov D. V. Uголовно-правовая охрана интеллектуальной собственности: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2000.
4. Motyl'kova A. V. Narusheniye prava na tovarnyy znak // SChernye dyry v Rossijskom zakonodatel'stve. 2011. № 5.

5. Петухов Б. В., Перелыгин К. Г. Предмет преступления при незаконном использовании товарного знака // Юридический мир. 2006. № 2.
6. Сводные отчеты по России «Единый отчет о преступности» за 2017–2019 гг. Доступ из локальной сети МВД России. URL: <https://10.5.1.16/csi> (дата обращения: 20.03.2020).
7. Сотрудники полиции выявили факты незаконного использования средств индивидуализации товаров. URL: <https://zakonovest.ru/post-group/sotrydniki-policii-vyiavili-fakty-nezakonnogo-ispolzovaniia-sredstv-individualizacii-tovarov/> (дата обращения: 20.03.2020).
8. Уголовное право Российской Федерации. Особенная часть / под ред. Л. В. Иногамовой-Хегай, А. И. Рарога, А. И. Чучаева. М., 2008.
9. Уголовное право. Общая и Особенная части / под ред. Н. Г. Кадникова. М., 2006.
10. Храмова Е. Ф. Амбивалентность отношения потребителей к контрафактной продукции // Экономическая социология. 2012. № 4.

**Для цитирования:**

Салеева Ю. Е., Царёва Ю. В. Причины не востребованности ст. 180 Уголовного кодекса Российской Федерации // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 2 (54). С. 154–162.

**For citation:**

Saleeva Yu. E. Tsaryova Yu. V. Reasons for not requiring article 180 of the Criminal code of the Russian Federation // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. No 2 (54). P. 154–162.

---

# ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ, международное сотрудничество

---

М. С. ШАРИФЗОДА,  
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: Sharifzoda.mirzo@mail.ru

Научная специальность:  
12.00.11 – судебная деятельность,  
прокурорская деятельность, правозащитная  
и правоохранительная деятельность.

УДК 351.74:94 (575.3)

Дата поступления: 4 марта 2020 г.

Дата принятия статьи в печать: 15 июня 2020 г.

## **Современные проблемы законности и служебной дисциплины в органах внутренних дел Республики Таджикистан с позиций исторического опыта**

### **Modern problems of legality and service discipline in the internal Affairs bodies of the Republic of Tajikistan from the perspective of historical experience**

#### **Аннотация**

*Актуальность:* вопрос соблюдения и укрепления законности и служебной дисциплины в органах внутренних дел Республики Таджикистан в 20–30-е гг. XX в. является ключевым в использовании исторического опыта развития таджикской милиции в воспитании личного состава в современных условиях, поскольку неуклонное исполнение законов всеми государственными органами, общественными организациями, должностными лицами и гражданами является сущностью законности и основой государственности.

Проблема состояния и укрепления служебной дисциплины и законности в органах внутренних дел Таджикистана обуславливает актуальность изучения исторического опыта,

M. S. SHARIFZODA,  
Adjunct\*\* of the 3rd Faculty  
(Training of Scientific and Scientific-  
Pedagogical Staff)  
Management Academy of the Ministry  
of the Interior of Russia  
Russian Federation, 125171, Moscow,  
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8  
E-mail: Sharifzoda.mirzo@mail.ru

Scientific specialty:  
12.00.11 – Judicial Activity;  
Prosecutor's Activity; Human Rights  
and Law Enforcement Activities.

#### **Annotation**

*The relevance:* the issue of compliance and strengthening the rule of law and service discipline in the bodies of internal Affairs of the Republic of Tajikistan in the 20–30s of the XX century is the key to using historical experience in the development of the Tajik police in the training of personnel in modern conditions, as the steady execution of laws by all state bodies, public organizations, officials and citizens is the essence of law and the basis of statehood.

The problem of the state and strengthening of service discipline and legality in the internal Affairs bodies of Tajikistan determines the relevance of studying the historical experience accumulated by the Tajik police. The practice of strengthening the

---

\* Ранее – заместитель начальника Академии МВД Республики Таджикистан.

---

\*\* Formerly – Deputy head of the Academy of the Ministry of internal Affairs of the Republic of Tajikistan.

накопленного таджикской милицией. Практика укрепления законности и служебной дисциплины, особенно в советский период, имеет огромное политическое и нравственное значение в совершенствовании системы работы с кадрами органов внутренних дел.

*Постановка проблемы:* социально-политическая природа нарушений законности и служебной дисциплины в органах внутренних дел Республики Таджикистан не ограничивается одним лишь отрицательным влиянием на эффективность охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и борьбы с различными видами преступности. Криминальный характер нарушений законности и служебной дисциплины личного состава таков, что он дестабилизирует позитивные правоохранительные тенденции, процесс демократизации общества, становления современной государственности Республики Таджикистан, обеспечения прав, свобод и законных интересов граждан.

*Цель исследования:* выработка новых подходов к разработке методов диагностики и урегулирования последствий нарушений законности и служебной дисциплины личным составом, отражающих интересы в практике управления прохождением правоохранительной службы.

*Методы исследования:* философские, общенаучные, частные и специальные методы познания, методы исторического опыта.

*Результаты и ключевые выводы:* В условиях государственной независимости Таджикистана предъявляются повышенные требования к соблюдению и укреплению законности и служебной дисциплины сотрудниками органов внутренних дел, их профессиональным, общечеловеческим, моральным и другим качествам, выдвигаются новые задачи по воспитанию личного состава. По нашему мнению, роль исторического опыта в решении современных проблем соблюдения законности и служебной дисциплины огромна, особенно в поисках путей решения вопросов правильного подбора и расстановки кадров, воспитания их в духе честности и уважительного отношения к гражданам, создания необходимой правовой и правоприменительной практики. Опыт, исследованный в статье по укреплению законности и служебной дисциплины, является ориентиром для современных сотрудников органов внутренних дел.

**Ключевые слова:** законность; служебная дисциплина; органы внутренних дел; таджикская милиция; исторический опыт.

rule of law and official discipline, especially during the Soviet period, is of great political and moral importance in improving the system of work with the personnel of internal Affairs bodies.

*The problem statement:* the socio-political nature of violations of the law and official discipline in the internal Affairs bodies of the Republic of Tajikistan is not limited to the negative impact on the effectiveness of public order, public security and the fight against various types of crime. The criminal nature of violations of the rule of law and official discipline of personnel is such that it destabilizes positive law enforcement trends, the process of democratization of society, the formation of a modern state of the Republic of Tajikistan, ensuring the rights, freedoms and legitimate interests of citizens.

*The purpose of the study:* to develop new approaches to the development of methods for diagnosing and resolving the consequences of violations of law and official discipline by personnel, reflecting the interests in the practice of managing the passage of law enforcement service.

*The research methods:* philosophical, General scientific, private and special methods of knowledge, methods of historical experience.

*The results and key conclusions:* In the conditions of state independence of Tajikistan, increased requirements are imposed on the observance and strengthening of the rule of law and official discipline by employees of internal Affairs bodies, their professional, universal, moral and other qualities, and new tasks are put forward for the education of personnel. In our opinion, the role of historical experience in solving modern problems of law enforcement and official discipline is huge, especially in the search for ways to solve the issues of proper selection and placement of personnel, educating them in the spirit of honesty and respect for citizens, creating the necessary legal and law enforcement practices. The experience studied in the article on strengthening the rule of law and official discipline is a reference point for modern employees of internal Affairs bodies.

**Key words:** legality; service discipline; internal Affairs bodies; Tajik police; historical experience.

В последние годы пути решения современных проблем законности и служебной дисциплины в органах внутренних дел

редко рассматриваются с позиций исторического опыта. В данной публикации нами предпринята попытка подвергнуть анализу

подобные научные подходы на примере Республики Таджикистан.

На современном, качественно новом-правовом, демократическом и духовном этапах развития государства Республики Таджикистан существенно возрастают требования, предъявляемые к уровню, порядку обеспечения законности и служебной дисциплины в деятельности сотрудников органов внутренних дел различных подразделений.

Неуклонное исполнение законов всеми государственными органами, общественными организациями, должностными лицами и гражданами является сущностью законности и основой государственности.

Необходимо отметить, что законность и служебная дисциплина — это два перекрещивающихся явления, тесно взаимосвязанных между собой. Законность представляет собой государственную дисциплину (такую ее разновидность, как служебную) и все требования законности, обращенные к сотрудникам органов внутренних дел, составляют одновременно и содержание дисциплины. Об этом отмечается в ряде работ российских ученых, в частности, ученых Академии управления МВД России [3, с. 130–140; 4, с. 116–126; 10–12].

Вопросы соблюдения законности и служебной дисциплины закреплены в Законе Республики Таджикистан «О милиции»<sup>1</sup>, а также в приказах и иных директивных документах МВД Республики Таджикистан<sup>2</sup>, в постановлении Правительства Республики Таджикистан «О Программе реформы (развития) милиции на 2014–2020 годы» от 3 мая 2014 г. № 296<sup>3</sup>, Положении о прохождении службы<sup>4</sup>.

Так, Президентом Таджикистана Э. Рахмоном подчеркнута важность неукоснительного соблюдения законности и выполнения требований служебной дисциплины сотрудниками ор-

ганов внутренних дел [6, 7]. В свою очередь Министром внутренних дел Республики обращено внимание на недопустимость нарушений прав и свобод граждан, правонарушений, преступлений и корыстных злоупотреблений со стороны сотрудников органов внутренних дел [14].

Исторический путь органов внутренних дел Республики Таджикистан является эффективным воспитательным ресурсом, так как на протяжении десятилетий происходило формирование служебных и боевых традиций: это и преданность гражданскому и служебному долгу, и самоотверженность, и мужество, верность присяге и своему народу. На сложившихся традициях следует воспитывать современное поколение сотрудников органов внутренних дел, возрождать национальное самосознание и национальную гордость. Как справедливо отметил Президент Республики Таджикистан Э. Рахмон, «только через познание исторического прошлого, через национальное самосознание можно определить будущее новых поколений» [8]. Его слова, на наш взгляд, можно напрямую соотнести с историческим прошлым органов внутренних дел Таджикистана.

История развития органов внутренних дел Таджикистана представлена в работах авторов Я. С. Матылева, А. А. Каххорова, М. Джонова, Ф. Т. Тохирова, Р. Х. Рахимзода, К. Х. Солиева, А. Ш. Розикзода, Н. Дж. Назарова, Ф. Р. Шарифзоды, А. Д. Ульянова, А. М. Абдулова, Ш. С. Саймудинова и других ученых.

Отдавая должное научным работам указанных авторов, необходимо отметить, что вопросы соблюдения и укрепления законности и служебной дисциплины в сфере деятельности органов внутренних дел Республики Таджикистан до сих пор не исследованы в полной мере.

До приобретения государственной независимости Республики Таджикистан (9 сентября 1991 г.) таджикская милиция существовала в составе Советской милиции.

Таджикская Советская Социалистическая Республика образовалась в 1929 г. К этому времени органы внутренних дел были сформированы окончательно с единой республиканской структурой органов правопорядка [9].

Обратимся к середине 20-х гг. XX в., когда таджикская милиция в тяжелейших условиях вела активную борьбу со спекуляцией, хищениями и растратами, боролась с преступностью, бандитизмом, детской беспризорностью, занималась ликвидацией басмаческих банд и была надежным стражем общественного порядка. В этот период окончательно устанавливается Советская власть на территории всей республики, происходит процесс совершенствования органов правопорядка, деятельность органов внутренних дел жестко регулируется законодательством.

<sup>1</sup> О милиции [Электронный ресурс]: закон Республики Таджикистан (принят Маджлиси наояндагон 7 апреля 2004 г., одобрен Маджлиси милли 3 мая 2004 г.) (с изменениями Закона РТ от 27 ноября 2014 г. № 1140). URL: <https://mvd.tj/old/index.php/ru/zakony-respubliki-tadzhikistan/5412-zakon-respubliki-tadzhikistan-o-militsii>. (дата обращения: 15.02.2020).

<sup>2</sup> Торжественная присяга рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Республики Таджикистан [Электронный ресурс]: указ Президента Республики Таджикистан от 30 января 1995 г. № 167. URL: [http://www.adlia.tj/show\\_doc.fwx?rgn=4814](http://www.adlia.tj/show_doc.fwx?rgn=4814) (дата обращения: 15.02.2020); Об утверждении Дисциплинарного устава органов внутренних дел Республики Таджикистан [Электронный ресурс]: постановление Правительства Республики Таджикистан от 7 сентября 2006 г. № 424. URL: [https://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=14744](https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=14744). (дата обращения: 15.02.2020).

<sup>3</sup> О Программе реформы (развития) милиции на 2014–2020 годы [Электронный ресурс]: постановление Правительства Республики Таджикистан от 3 мая 2014 г. № 296. URL: [https://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx/show\\_doc.fwx?rgn=67696](https://base.spinform.ru/show_doc.fwx/show_doc.fwx?rgn=67696). (дата обращения: 15.02.2020).

<sup>4</sup> Положение о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел Республики Таджикистан [Электронный ресурс]: постановление Правительства Республики Таджикистан от 5 апреля 2005 г. № 137. [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31585056](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31585056) (дата обращения: 15.02.2020).

Постановление руководства республики «О НКВД Таджикской АССР» от 14 августа 1926 г. и последующие нормативные документы, такие как «Положение о Народном Комиссариате внутренних дел», «Положение об Адмодделе ЦАУ НКВД», отразили соблюдение личным составом законности и служебной дисциплины. В положениях устанавливались границы полномочий личного состава во время исполнения служебных обязанностей и вне службы. Приведем цитату из нормативного документа того времени, который касается соблюдения законности и служебной дисциплины: «Каждый милиционер во время несения службы, под страхом суровой ответственности перед законом, обязан выполнить обязательство, данное им при поступлении на службу; беспрекословно исполнять все приказы и распоряжения своих начальников, соблюдать строгую дисциплину и порядок; неуклонно следить за исполнением гражданами декретов, постановлений и распоряжений Советской власти; быть честным, трезвым, исполнительным и вежливым со всеми, и в особенности с городской и деревенской беднотой; защищать республику всеми силами и средствами от империалистов, басмачей и других врагов» [1]. Таким образом, в представленных нормативных документах говорится о недопустимости злоупотребления служебным положением сотрудниками органов внутренних дел: «...служебное положение милиционера не дает ему никаких преимуществ перед другими гражданами во внеслужебное время» [13].

Интересно, на наш взгляд, положение СНК СССР «Общее положение о службе в рабоче-крестьянской милиции» (1926 г.), которое было единым к исполнению для милиции всех союзных республик. Оно действовало до 1962 г. В нем был установлен точный перечень обязанностей и прав сотрудников милиции и предусматривалась строгая дисциплина, что намного повышало ответственность личного состава [2]. В каждом районном отделе милиции [9] создавалась аттестационная комиссия, приоритетными задачами которой являлись строгий отбор претендентов на работу в органах милиции, оценка уровня знаний и степень их годности к милицейской службе, аттестация действующих сотрудников, и в случае соответствия необходимым требованиям комиссия выдавала рекомендацию для их продвижения на руководящие должности.

К важнейшему документу, определяющему основные принципы деятельности милиции Республики, следует отнести постановление ЦИК и СНК Таджикистана от 3 ноября 1928 г. о введении в действие «Дисциплинарного Устава рабоче-крестьянской милиции, уголовного розыска и мест заключения Таджикской АССР». Данным Уставом были урегулированы право-

вые и организационные основы прохождения государственной службы работников органов внутренних дел республики [1]. Работники таджикской милиции свою деятельность основывали на соответствующих постановлениях и законах местных органов власти.

НКВД республики в своей деятельности руководствовалась узаконениями и декретами Таджикской ССР, РСФСР, которые регулировали и деятельность органов милиции.

Постановление «О реорганизации обществ содействия органам милиции и уголовного розыска» в 1932 г. дало толчок для создания бригад содействия милиции (Бригадмил). Бригадами осуществлялась постовая служба, патрулирование общественных мест с сотрудниками милиции, дежурство в отделениях милиции. Положительный опыт бригадильцев внес значительный вклад в охрану общественного порядка республики [13].

В начале 30-х гг. XX в. сотни милиционеров показали мужество, стойкость, героизм в борьбе с преступностью и басмаческими бандами на севере и на юге Таджикистана. НКВД республики в этот исторический период, несмотря на все сложности, создал специальную школу начальствующего состава милиции, которая стала основной площадкой для базовой подготовки и переподготовки личного состава.

Подготовке кадров руководство милиции Таджикской АССР всегда придавало огромное значение, в связи с этим создавались курсы для местных жителей по подготовке командного, рядового и технического состава. Эти курсы прошли тысячи граждан республики, что положительно повлияло на деятельность таджикской милиции в целом [5].

ЦИК СССР в июле 1933 г. был утвержден нагрудный знак «Почетный работник рабоче-крестьянской милиции». Кроме того, учреждены переходящие Красные знамена для вручения лучшим милицейским коллективам союзных республик. СНК СССР для награждения наиболее отличившихся сотрудников 31 октября 1940 г. был учрежден другой почетный знак — «Заслуженный работник НКВД».

В 1934 г. милиция и уголовный розыск стали составной частью единой системы органов внутренних дел СССР. Результат постоянных поисков организационных форм позволил ГУРКМ НКВД СССР создать централизованную систему милиции и уголовного розыска. Как показало время, это было правильным решением.

Анализ научных источников позволяет нам выделить трудности по созданию уголовного розыска в Таджикистане:

- низкий образовательный уровень коренного населения;
- незнание русскоговорящими таджикского языка и местных обычаев;

- нехватка оперативной связи;
- низкая зарплата сотрудников органов внутренних дел, недостаточность финансирования [1].

Несмотря на тяжелую социально-экономическую ситуацию, нехватку квалифицированных кадров, непрекращающиеся нападки бандформирований, таджикские милиционеры самоотверженно выполняли поставленные перед ними задачи по обеспечению безопасности общественного порядка, предотвращению преступных проявлений, борьбе с преступностью.

Строжайшее соблюдение законности и служебной дисциплины эффективно влияли на борьбу с преступностью и охрану общественного порядка в Таджикистане. Малейшие отступления от требований закона негативно влияло на сотрудников и приводило к нарушению прав и законных интересов граждан.

На данном этапе обеспечение законности и служебной дисциплины заключалось в следующем:

- во-первых, в укреплении соблюдения законности и служебной дисциплины сотрудниками органов внутренних дел не только с помощью мер государственного принуждения, но и путем воспитательной работы. Воспитательная работа в тот период проводилась партийными, профсоюзными и комсомольскими организациями;

- во-вторых, в сознательном соблюдении требований закона всеми гражданами страны, уважении закона и прав граждан.

Важное значение имело обеспечение органов внутренних дел Таджикистана достойными кадрами, поэтому расстановка, обучение и воспитание личного состава находилось в центре внимания партийных и советских органов. На данном этапе работа с личным составом состояла в том, чтобы «на основе усиления организаторской и политико-воспитательной работы с кадрами, повышения персональной ответственности руководящего, оперативно-начальствующего и рядового состава за порученное дело, дальнейшего укрепления связи и взаимодействия с трудовыми коллективами, организациями трудящихся добиться коренного улучшения оперативно-служебной деятельности. Они должны были обеспечить надежную охрану об-

щественного порядка и соблюдение законности, поднять эффективность и культуру работы всех звеньев и сотрудников органов внутренних дел до уровня требований правительства» [6, с. 5].

В 1935–1936 гг. были осуществлены как служебная аттестация всего начальствующего состава органов внутренних дел, так и установление специальных званий, присваиваемых в соответствии со специальной подготовкой, квалификацией, служебной аттестацией и соответствующим стажем работы [2, с. 93].

Принятая 1 марта 1937 г. Конституция Таджикской ССР заложила твердую правовую основу деятельности милиции Таджикистана, закрепив главные задачи: охрану государственного, общественного имущества, прав и интересов граждан, укрепление правопорядка.

В целях улучшения качества работы сотрудников милиции Таджикистана в период своего становления уделялось особое внимание аналитической работе и планированию, контролю, укреплению исполнительской дисциплины, выполнению приказов МВД Таджикской ССР, МВД СССР, а также УВД обл.-горрайисполкомов.

Таким образом, история органов внутренних дел Таджикистана имеет собственный уникальный опыт по укреплению законности и служебной дисциплины, на который могут ориентироваться современные сотрудники органов внутренних дел. В последние годы в условиях государственной независимости Таджикистана предъявляются повышенные требования к соблюдению и укреплению законности и служебной дисциплины сотрудниками органов внутренних дел, их профессиональным, общечеловеческим, моральным и другим качествам, выдвигаются новые задачи по воспитанию личного состава. По нашему мнению, роль исторического опыта в решении современных проблем соблюдения законности и служебной дисциплины огромна, особенно в поисках путей решения вопросов правильного подбора и расстановки кадров, воспитания их в духе честности и уважительного отношения к гражданам, создания необходимой правовой и правоприменительной практики.

### Список литературы:

1. Документальные материалы Центрального государственного архива Таджикской ССР / под ред. В.А. Козачковского. Сталинабад, 1961.
2. История органов внутренних дел Советского государства / под ред. Р.С. Мулукаева. М., 1986.
3. Кильмашкина Т. Н., Лозовицкая Г. П., Чиркина Р. В., Дегтярев А. В. Теоретическое обо-

### References:

1. Dokumental'nye materialy Central'nogo gosudarstvennogo arhiva Tadzhijskoj SSR / pod red. V.A. Kozachkovskogo. Stalinabad, 1961.
2. Istoriya organov vnutrennih del Sovetskogo gosudarstva / pod red. P.S. Mulukaeva. M., 1986.
3. Kil'mashkina T. N., Lozovickaya G. P., Chirkina R. V., Degtyarev A. V. Teoreticheskoe obos-

- снование курса повышения квалификации в области управления конфликтами в организации // Психологическая наука и образование. 2017. Т. 22. № 6.
4. *Лозовицкая Г. П.* Генезис формирования кадровой политики МВД России: научно-исследовательский аспект // Российская полиция: три века служения Отечеству: сб. ст. Юбилейной междунар. науч. конф.: в 2 ч. / под ред. В. Л. Кубышко. 2019.
  5. *Назаров Н. Д.* История таджикской милиции: этапы становления, развития и совершенствования. Душанбе, 2005.
  6. Некоторые меры повышения эффективности и качества оперативно-служебной деятельности отраслевых служб органов, подразделений, каждого сотрудника, воспитания обучения и идейной закалки кадров. Душанбе, 1976.
  7. Послание Лидера нации, Президента Республики Таджикистан Эмомали Рахмона Маджлиси Оли от 26 декабря 2018 г. URL: <http://president.tj/ru/node/19089> (дата обращения: 21.02.2020).
  8. *Рахмонов Э. Ш.* Таджики в зеркале истории. Душанбе, 2002.
  9. *Розикзода А. Ш.* История формирования и деятельности милиции Таджикистана: автореф. дис. ... д-ра ист. наук. Душанбе, 2003.
  10. *Русаков В. К., Колодкин Л. М., Лозовицкая Г. П. и др.* Теоретические основы и практика работы кадровых подразделений органов внутренних дел Российской Федерации по вопросам прохождения службы: учеб.-практ. пособ. М., 2017.
  11. *Тарасов Ю. Ю., Закатов В. В., Сердюк Н. В., Лозовицкая Г. П., Фомин А. Г., Семченко А. С., Боева О. В., Байков Д. М.* Педагогика высшего образования МВД России: учеб. пособ. / [Ю. Ю. Тарасов и др.]; под ред. В. В. Закатова. М., 2018.
  12. Формирование кадровой политики и управление персоналом государственной службы: учеб. пособ. / [Сердюк Н. В. и др.; под общ. ред. Г. П. Лозовицкой]. М., 2019.
  13. *Хокироев А. Ю.* Функционирование милиции Северного Таджикистана как государственного органа Таджикской АССР в 1924–1929 гг.
  14. URL: <https://mvd.tj/index.php/ru> (дата обращения: 21.02.2020).
4. *Lozovickaya G. P.* Genезis formirovaniya kadrovoj politiki MVD Rossii: nauchno-issledovatel'skij aspekt // Rossijskaya policiya: tri veka sluzheniya Otechestvu: sb. st. Yubilejnoj mezhdunar. nauch. konf.: v 2-h chastyah / pod red. V. L. Kubyshko. 2019.
  5. *Nazarov N. D.* Istoriya tadjhikskoj milicii: etapy stanovleniya, razvitiya i sovershenstvovaniya. Dushanbe, 2005.
  6. Nekotorye mery povysheniya effektivnosti i kachestva operativno-sluzhebnoj deyatel'nosti otraslevykh sluzhb organov, podrazdelenij, kazhdogo sotrudnika, vospitaniya obucheniya i idejnoj zakalki kadrov. Dushanbe, 1976.
  7. Poslanie Lidera nacji, Prezidenta Respubliki Tadjhikistan Emomali Rahmona Madzhlisi Oli ot 26 dekabrya 2018 g. URL: <http://president.tj/ru/node/19089> (data obrashcheniya: 21.02.2020).
  8. *Rahmonov E. Sh.* Tadjhiki v zerkale istorii. Dushanbe, 2002.
  9. *Rozikzoda A. Sh.* Istoriya formirovaniya i deyatel'nosti milicii Tadjhikistana: avto-ref. dis. ... d-ra ist. nauk. Dushanbe, 2003.
  10. *Rusakov V. K., Kolodkin L. M., Lozovickaya G. P. i dr.* Teoreticheskie osnovy i praktika raboty kadrovyyh podrazdelenij organov vnutrennih del Rossijskoj Federacii po voprosam prohozhdeniya sluzhby: ucheb.-prakt. posob. M., 2017.
  11. *Tarasov Yu. Yu., Zakatov V. V., Serdyuk N. V., Lozovickaya G. P., Fomin A. G., Semchenko A. S., Boeva O. V., Bajkov D. M.* Pedagogika vysshego obrazovaniya MVD Rossii: ucheb. posob. / [Yu. Yu. Tarasov i dr.]; pod red. V. V. Zakatova. M., 2018.
  12. Formirovanie kadrovoj politiki i upravlenie personalom gosudarstvennoj sluzhby: ucheb. posob. / [Serdyuk N. V. i dr.; pod obshch. red. G. P. Lozovickoj]. M., 2019.
  13. *Hokiroev A. Yu.* Funkcionirovanie milicii Severnogo Tadjhikistana kak gosudarstvennogo organa Tadjhikskoj ASSR v 1924–1929 gg.
  14. URL: <https://mvd.tj/index.php/ru> (data obrashcheniya: 21.02.2020).

**Для цитирования:**

*Шарифзода М. С.* Современные проблемы законности и служебной дисциплины в органах внутренних дел Республики Таджикистан с позиций исторического опыта // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 2 (54). С. 163–168.

**For citation:**

*Sharifzoda M. S.* Modern problems of legality and service discipline in the internal Affairs bodies of the Republic of Tajikistan from the perspective of historical experience // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. No 2 (54). P. 163–168.

Е. П. ШУЛЬГИН,  
 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: academy.krg@mail.ru

E. P. SHULGIN,  
 Adjunct\*\* of the 3<sup>rd</sup> Faculty  
 (Training of Scientific  
 and Scientific-Pedagogical Staff)  
 Management Academy of the Ministry  
 of the Interior of Russia  
 Russian Federation, 125171, Moscow,  
 Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8  
 E-mail: academy.krg@mail.ru

Научная специальность:  
 12.00.11 – судебная деятельность,  
 прокурорская деятельность, правозащитная  
 и правоохранительная деятельность.

Scientific specialty:  
 12.00.11 – Judicial Activities,  
 Prosecutorial Activities,  
 Human Rights and Law Enforcement.

УДК 343.10:94(574)

Дата поступления: 12 февраля 2020 г.

Дата принятия статьи в печать: 15 июня 2020 г.

## Организационно-правовой механизм деятельности органов досудебного расследования Республики Казахстан, осуществляющих производство в электронном формате

## Organizational and legal mechanism of activity of pre-trial investigation bodies of the Republic of Kazakhstan that conduct proceedings in electronic format

### Аннотация

*Актуальность:* в 2018 г. в деятельность должностных лиц органов досудебного расследования Республики Казахстан был введен электронный формат производства по уголовному делу, являющийся к настоящему времени альтернативным по отношению к традиционному формату (на бумажном носителе). Правовой основой нововведения стал инструктивный документ Генеральной прокуратуры Республики Казахстан.

*Постановка проблемы:* автором выявлен ряд принципиальных несоответствий (коллизий) в действующем правовом механизме деятельности органов досудебного расследования, осуществляющих производство в электронном формате, требующих корректировки.

*Цель исследования:* возникла необходимость в проведении комплексного анализа существующего правового механизма данного вида правоохранительной деятельности

### Annotation

*The relevance:* in 2018, the activity of officials of pre-trial investigation bodies of the Republic of Kazakhstan introduced an electronic format of criminal proceedings, which is currently an alternative to the traditional format (on paper). The legal basis of the innovation was the guidance document of the General Prosecutor's office of the Republic of Kazakhstan.

*The problem statement:* the author has identified a number of fundamental inconsistencies (conflicts) in the current legal mechanism of pre-trial investigation bodies that conduct proceedings in electronic format, requiring adjustments.

*The purpose of the study:* there was a need to conduct a comprehensive analysis of the existing legal mechanism of this type of law enforcement activity for its effectiveness, sufficiency of existing legal regulations and their consistency with other regulatory legal acts of the Republic of Kazakhstan.

\* Ранее – старший преподаватель кафедры досудебного расследования преступлений Карагандинской академии МВД Республики Казахстан имени Б. Бейсенова.

\*\* Formerly – senior lecturer in pre-trial investigation of crimes of Karaganda Academy of MIA of the Republic of Kazakhstan named after B. Beisenov.

на предмет его эффективности, достаточности имеющихся правовых предписаний и их согласованности с другими нормативными правовыми актами Республики Казахстан.

*Методы исследования:* в статье производится анализ выработанной в Казахстане нормативной правовой базы по вопросам цифровизации применительно к внедренному электронному формату деятельности органов досудебного расследования. Исследование основано на контент-анализе нормативных правовых актов с использованием формально-логического метода и метода системного анализа.

*Результаты и ключевые выводы:* сформулированы предложения по приведению в соответствие инструктивного документа Генеральной прокуратуры Республики Казахстан с иными нормативными правовыми актами, имеющими большую юридическую силу, а также по иным вопросам оптимизации правового механизма деятельности органов досудебного расследования, осуществляющих производство в электронном формате.

**Ключевые слова:** правоохранительная деятельность; органы досудебного расследования; правовой механизм; электронный формат досудебного расследования; электронный документ; система электронного документооборота; электронная цифровая подпись.

*The research methods:* the article analyzes the regulatory legal framework developed in Kazakhstan on digitalization in relation to the introduced electronic format of the activities of pre-trial investigation bodies. The research is based on the content analysis of normative legal acts using the formal-logical method and the method of system analysis.

*The results and key conclusions:* proposals are formulated to bring the guidance document of the General Prosecutor's office of the Republic of Kazakhstan into line with other normative legal acts that have greater legal force, as well as on other issues of optimizing the legal mechanism of pre-trial investigation bodies that conduct proceedings in electronic format.

**Key words:** law enforcement; pre-trial investigation bodies; legal mechanism; electronic format of pre-trial investigation; electronic document; electronic document management system; electronic digital signature.

## Введение

Правовой механизм деятельности органов досудебного расследования Республики Казахстан, осуществляющих производство в электронном формате, — это совокупность правовых предписаний (средств, инструментов), формирующих определенный порядок осуществления деятельности должностных лиц при производстве расследования в электронном формате, на основе которых могут приниматься соответствующие организационные решения. В настоящее время оценка данного правового механизма преимущественно связана с анализом действующих правовых предписаний в их соотношении со сложившимися организационными формами осуществления досудебного расследования (в традиционном, бумажном формате). В анализируемом аспекте правовой механизм следует оценивать преимущественно с точки зрения достаточности (недостаточности) правовых предписаний («инструментария») для использования должностными лицами органов досудебного расследования элементов цифровизации при организации соответствующей деятельности (расследования

уголовных правонарушений) и их согласованности между собой.

Использование термина «правовой механизм», как правило, связано с необходимостью акцентирования внимания на том, что существует налаженная система обеспечения соответствующей группы общественных отношений, в том числе и в сфере правоохранительной деятельности. Фактически правовой механизм необходим для того, чтобы представить требующийся инструментарий для формирования соответствующего вида правоохранительной деятельности, который должен характеризоваться единообразием, однородностью, системностью соответствующих мероприятий, их бесперебойностью.

В обобщенном виде правовой механизм любой формы правоохранительной деятельности представляет собой не только набор установленных законодательством правовых предписаний (статическую), но определенный порядок их апробации к реальным мероприятиям, выполняемым в ходе ее осуществления (динамическую). В данном разрезе, по нашему мнению, необхо-

димо вести речь о стадии формирования правового механизма деятельности органов досудебного расследования Республики Казахстан, осуществляющих производство в электронном формате.

С 2018 г. в Республике Казахстан, параллельно с традиционной формой организации расследования, применяется электронный формат досудебного расследования. Согласно статистическим данным, за 12 месяцев 2018 г. в Республике Казахстан количество уголовных дел в электронном формате, находящихся в производстве, составило 25 154, из них по линии следствия – 6 678, по линии дознания – 18 476. Количество оконченных уголовных дел в электронном формате – 15 647, из них по линии следствия – 3 694, по линии дознания – 11 953.

За аналогичный период 2019 г. в Республике Казахстан количество уголовных дела в электронном формате, находящихся в производстве, составило 91 732, из них по линии следствия – 32 130, по линии дознания – 59 602. Окончено уголовных дел – 62 539, из них по линии следствия – 19 361, по линии дознания – 43 178 [6].

Приведенные статистические данные свидетельствуют о проделанной правоохранительными органами системной работы, направленной на оптимизацию стадии досудебного расследования. По сравнению с 2018 г. в 2019 г. почти в четыре раза увеличилось число находящихся в производстве и оконченных дел в электронном формате. Данное обстоятельство свидетельствует о востребованности электронного формата досудебного расследования, которое с учетом непродолжительного существования требует определенных организационно-правовых совершенствований деятельности органов, осуществляющих досудебное расследование в электронном формате.

При этом положительным моментом использования электронного досудебного расследования является тот факт, что в части обеспечения прав и законных интересов участников досудебного расследования электронный формат расследования позволяет создать дополнительные возможности обеспечения права на защиту участников уголовного судопроизводства. Так, защитник дистанционно может направлять дознавателю, следователю, следственному судье, суду документы для приобщения их к делу в качестве доказательств, знакомиться с материалами уголовного дела, а также направлять жалобы в электронном виде и т. д. Это сократит время работы защитника, его расходы и в конечном итоге позитивно скажется на доступности квалифицированной юридической помощи для подозреваемого и обвиняемого. Это же касается и представителей потерпевшего, гражданского истца, гражданского ответчи-

ка и частного обвинителя. Иными словами, все это способствует созданию дополнительной гарантии права участников уголовного судопроизводства на доступ к процессуальной информации, что в конечном итоге влияет на степень реальной обеспеченности прав и свобод каждого из участников уголовного процесса.

Электронный формат расследования позволяет обеспечить улучшение доступа к процессуальной информации всех участников уголовного судопроизводства, создание дополнительных возможностей для их взаимодействия. Так, в электронном виде могут заявляться и разрешаться ходатайства и отводы, эксперт и специалист могут дистанционно направлять свои заключения, в ряде случаев постановление о назначении экспертизы также может направляться эксперту в электронном виде. Вместе с тем сокращаются сроки, предназначенные для ознакомления, участников процесса с материалами уголовного дела. Электронный формат позволяет одновременно всем участникам досудебного расследования ознакомиться с результатами расследования без привязки по времени и месту.

Правовой механизм деятельности правоохранительных органов представляет собой совокупность необходимых правовых предписаний. Выделяются два основных структурных элемента правового механизма.

К первому из них следует отнести правовые акты, непосредственно регулирующие соответствующую сферу правоохранительной деятельности (досудебное производство), основным из которых является утвержденная приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан от 3 января 2018 г. № 2 Инструкция о ведении уголовного судопроизводства в электронном формате (далее – Инструкция Гепрокуратуры Республики Казахстан)<sup>1</sup>. Следует особо отметить, что Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан в настоящее время практически не отражает специфику досудебного производства в электронном формате.

Второй элемент правового механизма создается на основе всей нормативной правовой базы Республики Казахстан, регламентирующей вопросы цифровизации в различных сферах правоохранительной деятельности, на основе которой формируется соответствующее «правовое поле» для организации деятельности по досудебному производству в электронном формате.

Значимым документом в рамках организации электронного формата досудебного рассле-

<sup>1</sup> Об утверждении Инструкции о ведении уголовного судопроизводства в электронном формате: приказ Генерального прокурора Республики Казахстан от 3 января 2018 г. № 2 // Эталонный контрольный банк НПА Республики Казахстан в электронном виде. 2018 г.

дования следует признать постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении Правил документирования, управления документацией и использования систем электронного документооборота в государственных и негосударственных организациях» (далее – постановление Правительства Республики Казахстан)<sup>2</sup>. Параграф 5 постановления Правительства Республики Казахстан регламентирует ряд вопросов системы электронного документооборота, не получившие отражения в Инструкции Генпрокуратуры Республики Казахстан. При этом следует учитывать тот факт, что постановление Правительства Республики Казахстан имеет большую юридическую силу, чем Инструкция Генпрокуратуры Республики Казахстан. В постановлении Правительства Республики Казахстан, в частности, имеется детализация следующих правил: 1) разграничение прав доступа к электронным документам участников системы электронного документооборота; 2) обязанность участников системы электронного документооборота хранить в тайне содержание закрытых (секретных) ключей средств электронно-цифровой подписи (далее – ЭЦП), а также обеспечивать сохранность носителей ЭЦП; 3) требование осуществлять синхронизацию времени на компьютере с эталонным временем; 4) запрет на использование на рабочих компьютерах программ, которые нарушают функционирование средств ЭЦП.

Имеют место и ряд других принципиальных моментов, непосредственно связанных с электронным документооборотом в деятельности органов досудебного расследования. Например, понятие «электронная копия документа» рассматривается как «документ, полностью воспроизводящий вид и информацию (данные) подлинного документа в электронно-цифровой форме». Кроме того, в п. 16–17 ч. 5 гл. 1 «Общие положения» расшифровываются понятия «бумажная копия электронного документа» и «подлинник электронного документа». В Инструкции Генпрокуратуры Республики Казахстан соответствующая терминология отсутствует, несмотря на значимость разграничения данных понятий в осуществлении досудебного производства в электронном формате. Так, бумажная копия электронного документа в постановлении Правительства Республики Казахстан определяется как «документ на бумажном носителе, полученный посредством вывода информации (данных реквизитов) из электронно-

го подлинника, имеющий полностью воспроизводящую информацию подлинного электронного документа, удостоверенного ЭЦП, созданной с использованием закрытого ключа ЭЦП, и все его реквизиты или часть их заверенная лицом, обладающим полномочиями на заверение данного документа». В свою очередь, подлинник электронного документа следует трактовать как «документ, удостоверенный (подписанный) ЭЦП, созданной с использованием закрытого ключа ЭЦП, сформированный изначально в формате электронного документа и не имеющий бумажного исходного подлинника»<sup>3</sup>.

Систематизируя изложенную информацию, необходимо отметить, что организация электронного формата досудебного расследования связана с дифференцированным режимом обращения с четырьмя различными типами документов: 1) «традиционным» бумажным документом (изначально созданным на бумажном носителе); 2) бумажным документом, являющимся копией электронного документа; 3) электронным документом, который отражает информацию в цифровой форме и заверяется электронной подписью, являющимся копией оригинала бумажного документа; 4) оригиналом электронного документа (изначально созданным в электронном формате с использованием закрытого ключа ЭЦП). Полагаем, что данная систематизация документов должна получить отражение и в Инструкции Генпрокуратуры Республики Казахстан с целью систематизации электронного документооборота в деятельности органов досудебного расследования Республики Казахстан.

Несмотря на то, что вопросы формирования ЭЦП относятся преимущественно к технической стороне организации электронного формата досудебного расследования, правила ее использования имеют непосредственное отношение к содержательной стороне данного вида правоохранительной деятельности, поскольку связаны с необходимостью верификации значимых процессуальных документов, обеспечением их защиты от несанкционированного изменения, фальсификации. Как указывают исследователи, закрытый ключ ЭЦП необходим для создания своей подписи под документом, а открытый исключительно позволяет проверить существующую ЭЦП (ее подлинность), но не дает возможность расписаться за собственника закрытого ключа [8, с. 13]. Важным условием в деятельности по досудебному расследованию является так называемая криптостойкость ЭЦП, которая уязвима с точки зрения атак с использованием открытого ключа, а также с выбором подписанных сообщений [10, с. 109].

<sup>2</sup> Об утверждении Правил документирования, управления документацией и использования систем электронного документооборота в государственных и негосударственных организациях: постановление Правительства Республики Казахстан от 31 октября 2018 г. № 703 // Собрание актов Правительства Республики Казахстан. 2018 г. № 61. Ст. 345.

<sup>3</sup> Там же.

Безусловно, материалы досудебного расследования, независимо от формата их формирования и использования, требуют максимальной степени защищенности от возможности несанкционированных дополнений, изменений, искажений. При этом важно отметить, что действующее законодательство Республики Казахстан не содержит дифференциацию «уровней» ЭЦП. Так, Федеральный закон Российской Федерации «Об электронной цифровой подписи»<sup>4</sup> в ст. 5 устанавливает два вида ЭЦП: простую и усиленную (которая, в свою очередь, имеет две разновидности – неквалифицированную и квалифицированную).

Простая ЭЦП необходима для того, чтобы удостовериться, что документ исходит от определенного лица, а усиленная ЭЦП позволяет не только идентифицировать лицо, подписавшее документ, но и установить, не вносились ли в него изменения с момента создания.

Как показало исследование, проведенное автором настоящей статьи, в деятельности органов досудебного расследования Республики Казахстан одним из серьезных затруднений, которое приводит к заметному возрастанию временных затрат, является требование Инструкции Генпрокуратуры Республики Казахстан об унификации материалов досудебного расследования в одном из форматов (электронном или бумажном). Пунктом 17 Инструкции Генпрокуратуры Республики Казахстан регламентируются следующие случаи: объединение уголовных дел, каждое из которых велось в электронном формате; объединение уголовных дел, имеющих разную форму досудебного расследования. При этом имеется указание, что решение о дальнейшей форме расследования принимается лицом, ведущим уголовный процесс. Независимо от принятого организационного решения (перевод соединенных дел в общий электронный или в бумажный формат) устанавливается общий максимальный временной промежуток – не более 24 часов. В соответствии с п. 22 Инструкции Генпрокуратуры Республики Казахстан «по усмотрению лица, ведущего уголовный процесс, допускается переход с электронного на бумажный формат в случае возникновения нештатных (к примеру, отсутствие электроэнергии, связи, доступа к модулю e-УД) или чрезвычайных ситуаций, но не ранее чем по истечении двадцати четырех часов, с момента возникновения такой ситуации». Осуществляется он посредством распечатывания материалов электронного уголовного дела (при этом оригиналы документов, скан-копии которых были включены в электронное уголовное,

изымаются из места их хранения и приобщаются к делу). В свою очередь перевод в электронный формат производится посредством сканирования соответствующих документов в PDF-формате и производством дальнейших мероприятий по его фиксации в информационной системе. Безусловно, выполнение данных мероприятий требует определенных временных затрат, причем они пропорционально будут зависеть от объема материалов соответствующего уголовного дела. При этом следует учитывать, что соединение (выделение) уголовных дел в деятельности органов досудебного расследования встречается довольно часто.

Категорический запрет на «смешанный» формат досудебного производства способен заметно снизить эффективность организации деятельности должностных лиц органов досудебного расследования. Как минимум, следует учитывать, что обстоятельства, по причине которых допускается изменение формата расследования, могут иметь неоднократный характер (в частности, в плане возникновения нештатных ситуаций). Кроме того, в практике имеют место сложные, многоэпизодные дела, по которым вопросы соединения (выделения) уголовных дел могут возникать на протяжении всего досудебного расследования. В данном случае возникает вопрос о единстве правового механизма при организации электронного формата досудебного расследования: с одной стороны, необходимость обеспечения непосредственно электронного документооборота; с другой – общее требование о разумном сроке досудебного производства, которое является универсальным и не зависит от избранного должностным лицом органа досудебного расследования формата судопроизводства. По мнению казахстанских исследователей А. Н. Ахпанова, З. Г. Казиева, «разумными (в смысле целесообразными) считаются сроки, объективно необходимые для выполнения процессуальных действий и принятия процессуальных решений. Превышением разумного срока следует считать задержки, которые могли быть предотвращены органом, ведущим уголовный процесс, при надлежащем производстве по делу» [1, с. 69]. В данном случае возникает вопрос: допустимо ли ставить цель обеспечения унификации формата досудебного расследования выше основополагающего принципа «разумности сроков»? Полагаем, что в данном случае частный правовой механизм (обеспечения формата досудебного расследования) вступает в противоречие с элементами общего правового механизма (организации деятельности органов досудебного расследования в целом). При этом следует учитывать тот факт, что изначально

<sup>4</sup> Об электронной цифровой подписи: федер. закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 2011 г. № 15. Ст. 2036.

внедрение электронного формата досудебного расследования предполагало, в первую очередь, именно оптимизацию сроков данного вида правоохранительной деятельности, обеспечение гарантий лиц, участвующих в уголовном процессе. Соответственно, полагаем, что совмещение бумажного и электронного форматов не должно порождать дополнительных затруднений. В связи с чем имеются все основания для того, чтобы допустить на уровне инструктивной регламентации электронного формата досудебного расследования возможности совмещения электронного и бумажного форматов в течение определенного срока (например, в течение месяца или даже до конца стадии досудебного расследования). Основным требованием должно являться обеспечение должностными лицами органов досудебного расследования единого формата досудебного производства на стадии его окончания.

Закономерно, что правовой режим деятельности должностных лиц органов досудебного расследования при осуществлении деятельности в электронном формате использует правовой режим обращения с электронными документами. При функционировании в ходе досудебного расследования исключительно бумажного документооборота электронный документ выступал исключительно в роли доказательства по уголовному делу (источника соответствующей информации). В современных условиях и сами процессуальные документы также приобретают форму электронных документов. Заметим, что определение понятия «электронный документ», сформулированное в Законе Республики Казахстан «Об электронном документе и электронной подписи» (равно как и в п. 15 ст. 17 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан), имеет преимущественно отношение именно к документам, оформляемым в ходе деятельности по досудебному расследованию. Таким образом, электронные файлы, не подкрепленные ЭЦП, содержащие информацию, имеющую доказательственное значение, в настоящее время именоваться как «электронный документ» не могут. Соответственно, требуется четкое разграничение соответствующих понятий.

Одним из значимых вопросов при оценке правового режима деятельности должностных лиц органов досудебного расследования, осуществляющих производство в электронном формате, является уточнение понятий «процессуальный документ» и «иные документы». Понятие «процессуальный документ» традиционно детально исследуется в науке, так как без предусмотренных законом процессуальных документов фактически нет и уголовно-

го дела, т. е. самой сущности досудебного производства [4, с. 471.] Исследователи акцентируют внимание на том, что уголовно-процессуальный закон устанавливает «такую форму этих документов, которая дает возможность полно отразить в них ход и результаты проведения следственных и судебных действий, принятое решение, а в дальнейшем использовать полученные данные при расследовании, рассмотрении, разрешении уголовного дела и проверке законности и обоснованности проведенных действий и принятых решений» [2, с. 103]. Нередко акцентируется внимание на процедурных вопросах, в частности, процессуальный документ определяется также как «материальный объект, содержащийся в материалах уголовного дела, на котором зафиксированы сведения, имеющие значение для уголовного дела, надлежаще удостоверенный и приобщенный» [11, с. 194]. В исследованиях также подчеркивается, что «письменность – обязательное условие предварительного расследования по уголовному делу, всех его форм и этапов. Основные положения, связанные с реализацией письменности, имеют закрепление в законе, что позволяет отнести ее к числу общих правил» [5, с. 8]. В целом, если трактовать «письменность» как противоположность устному, вербальному действию, то введение практики электронного документооборота существенным образом не меняет данное положение. При этом следует отметить, что электронный процессуальный документ должен отвечать определенным дополнительным требованиям: «чтобы копию этого документа можно было выдавать прямо из системы, не сомневаясь в его подлинности» [7, с. 43]. Кроме того, в отличие от «традиционного» бумажного документа, в котором реквизиты и содержание неразрывно связаны между собой, в электронном документе каждая из этих составляющих является относительно самостоятельной, что неизбежно отражается на процедуре его создания, хранения, передачи [9, с. 273].

Таким образом, большое юридическое значение имеет информация, содержащаяся в документе (независимо от его формы), а также реквизиты документа, так как именно реквизиты документа позволяют решить вопрос о его допустимости. При этом вопрос об унификации формы процессуальных документов остается открытым, что сопровождается мнениями о возможности (целесообразности) возвращения к практике оформления бумажных документов на бланках законодательно установленного образца [3, с. 86]. Что же касается введенного в деятельность органов досудебного расследования электронного форма-

та производства, то в его контексте данный вопрос еще более актуализируется. Так, в соответствии с п. 12 Инструкции Генпрокуратуры Республики Казахстан «при создании электронных документов лицо, ведущее уголовный процесс, использует имеющиеся в ИС ЕРДР шаблоны, но при этом формирует текст документа самостоятельно». По нашему мнению, с точки зрения необходимой аутентичности бумажных и электронных документов закономерно возникает вопрос и о необходимости шаблонов (бланков) процессуальных документов, которые составлялись бы на бумажном носителе. В данном случае следует учитывать тот факт, что независимо от того, каким образом будут возрастать объемы деятельности органов досудебного расследования Республики Казахстан по производству в электронном формате, полный отказ от бумажных носителей в ближайшей перспективе представляется нереальным. В этом ключе «шаблонизация» не только электронных, но и бумажных процессуальных документов представляется наиболее оптимальным решением вопроса, поскольку обеспечит единство делопроизводства в случае необходимости изменения формата расследования в ходе досудебного производства по конкретному уголовному делу.

### Заключение

Таким образом, для повышения эффективности организационно-правового механизма деятельности органов досудебного расследования, осуществляющих производство в электронном формате, необходимо:

1. Привести положения Инструкции Генпрокуратуры Республики Казахстан в соответствие с постановлением Правительства Республики Казахстан. В частности, должны быть отражены следующие обстоятельства, связанные с обязанностями должностных лиц органов досудебного расследования: обязанность хранить в тайне содержание закрытых (секретных) ключей средств ЭЦП, а также обеспечивать сохранность носителей ЭЦП; осуществлять синхронизацию времени на компьютере с эталонным временем; не использовать на рабочих компьютерах программы, которые нарушают функционирование средств ЭЦП.

2. В Инструкции Генпрокуратуры Республики Казахстан необходимо разграничить правовой режим следующих четырех форм доку-

ментов: 1) традиционный бумажный документ (изначально созданный в бумажном варианте); 2) бумажный документ, являющийся копией электронного документа; 3) электронный документ, который отражает информацию в цифровой форме и заверяется ЭЦП, являющийся копией оригинала бумажного документа; 4) оригинал электронного документа (изначально создан в электронном формате с ЭЦП, созданной с использованием закрытого ключа ЭЦП).

3. Необходимо повышение степени защищенности материалов досудебного производства, в частности, посредством выработки соответствующих «уровней» (степеней защиты) ЭЦП. Требуется повысить степень ответственности должностных лиц органов досудебного расследования за передачу закрытого ключа ЭЦП, вплоть до введения уголовной ответственности за соответствующие действия.

4. Следует на уровне Инструкции Генпрокуратуры Республики Казахстан допустить «смешанный» формат досудебного производства по уголовному делу, что позволит оптимизировать деятельность органов досудебного расследования с точки зрения соблюдения принципа разумного срока расследования по уголовному делу. Это позволит избежать неоднократного изменения формата досудебного расследования (с электронного на бумажный, и наоборот), что снизит соответствующие временные и организационные затраты. Окончательная унификация формата необходима преимущественно на заключительной стадии досудебного расследования, в том числе для архивирования материалов уголовного дела.

5. Поскольку электронный формат деятельности должностных лиц по досудебному расследованию сопровождается заполнением процессуальных документов самостоятельно, но на основе имеющихся в информационной системе шаблонов, требуются изменения и в правовом режиме ведения уголовно-процессуального делопроизводства в бумажном формате, т. е. выработки соответствующих единообразных шаблонов. В данном случае достигается как единообразие в соответствующих элементах правовых механизмов, так и обеспечивается относительное единство формы документов при изменении формата в ходе досудебного расследования по уголовному делу.

### Список литературы:

1. Ахпанов А. Н., Казиев З. Г. О некоторых ключевых аспектах использования понятия «разумный срок» в казахстанском уголов-

### References:

1. *Ahpanov A. N., Kaziev Z. G. O nekotoryh klyuchevykh aspektah ispol'zovaniya ponyatiya «razumnyj srok» v kazahstanskom ugolovnom pro-*

- ном процессе // Вестник Института законодательства РК. 2017. № 3 (48).
2. Григорьева Н. В. Современный подход к определению процессуального документа в уголовном судопроизводстве // Вестник Московского университета МВД России. 2018. № 1.
  3. Кальницкий В. В. Процессуальные документы, сроки, издержки // Законодательство и практика. 2013. № 2 (31).
  4. Маркелов А. Г. К вопросу о применении юридических конструкций при составлении процессуальных документов по уголовному делу // Юридическая техника. 2013. № 7.
  5. Николаева Н. М. Письменность предварительного расследования: автореф. дис... канд. юрид. наук. Омск, 2002.
  6. Основные показатели органов уголовного преследования: аналитический обзор. URL: [https://qamqor.gov.kz/portal/page/portal/POPageGroup/ Services/Pravstat?](https://qamqor.gov.kz/portal/page/portal/POPageGroup/Services/Pravstat?) (дата обращения: 13.01.2020).
  7. Пальчикова Н. В. Новая форма процессуальных документов как следствие информатизации суда // Информационное право. 2009. № 3.
  8. Тимошин П. А. Перспективы развития и использования систем электронной цифровой подписи // Прикладная информатика. Научные статьи. 2007. № 2 (8).
  9. Филенко Е. Н. Развитие понятия «документ» с внедрением новых информационных технологий // История и архивы. 2008. № 2.
  10. Чернова А. Я. Анализ системы формирования и проверки электронной подписи // Вестник Пензенского государственного университета. 2017. № 3 (17).
  11. Шостак М. А. Уголовный процесс. Общая часть: ответы на экзаменационные вопросы. Минск, 2012.

**Для цитирования:**

Шульгин Е. П. Организационно-правовой механизм деятельности органов досудебного расследования Республики Казахстан, осуществляющих производство в электронном формате // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 2 (54). С. 169–176.

**For citation:**

Shulgin E. P. Organizational and legal mechanism of activity of pre-trial investigation bodies of the Republic of Kazakhstan that conduct proceedings in electronic format // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. No 2 (54). P. 169–176.

---

# ДИСКУССИОННАЯ ТРИБУНА

---

И. А. МИНГЕС,  
начальник кафедры теории  
и истории права и государства,  
кандидат юридических наук, доцент  
Волгоградская академия МВД России  
Российская Федерация, 400089, г. Волгоград,  
ул. Историческая, д. 130  
E-mail: izabella3@mail.ru

I. A. MINGES,  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Head of the Department of Theory  
and History of Law and State  
Volgograd Academy of the Ministry  
of the Interior of Russia  
Russian Federation, 400089, Volgograd,  
Istoricheskaya St., 130  
E-mail: izabella3@mail.ru

В. В. ПОПОВ,  
доцент кафедры теории  
и истории права и государства,  
кандидат юридических наук, доцент  
Волгоградская академия МВД России  
Российская Федерация, 400089, г. Волгоград,  
ул. Историческая, д. 130  
E-mail: lkj5@mail.ru

V. V. POPOV,  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Associate Professor of the Department  
of Theory and History of Law and State  
Volgograd Academy of the Ministry  
of the Interior of Russia  
Russian Federation, 400089, Volgograd,  
Istoricheskaya St., 130  
E-mail: lkj5@mail.ru

Научная специальность:  
12.00.01 — теория и история права и государства;  
история учений о праве и государстве.

Scientific specialty:  
12.00.01 — Theory and History of Law and State;  
History of Doctrines about Law and State.

УДК 340.13

Дата поступления: 30 января 2020 г.

Дата принятия статьи в печать: 15 июня 2020 г.

## Типы правового регулирования: ошибки интерпретации различий

## Types of legal regulation: errors in interpretation of differences

### Аннотация

*Актуальность* исследования проявляется в том, что оценки типов правового регулирования важны далеко не только в контексте связи политического режима и легитимности государственной власти. Подобные оценки в дальнейшем фактически служат ценностно-смысловым фундаментом теоретической реконструкции закономерностей возникновения, функционирования и развития государственно-правовых явлений.

*Постановка проблемы:* смешение научных и идеологических контекстов рассуждения не позволяет осуществлять ни сообразную объ-

### Annotation

*The relevance of the research* is shown in the fact that the assessment of types of legal regulation is important not only in the context of the relationship between the political regime and the legitimacy of state power. Such assessments in the future actually serve as a value-semantic Foundation for the theoretical reconstruction of the regularities of the emergence, functioning and development of state-legal phenomena.

*The statement of the problem:* the mixing of scientific and ideological contexts of reasoning does not allow for either a theoretical reconstruction of types of legal regulation in accordance with objec-

ективной реальности теоретическую реконструкцию типов правового регулирования, ни типологизацию политических (политико-правовых) режимов.

*Цель исследования:* выявить ошибки в интерпретации различия между типами правового регулирования, традиционно полагаемыми «диаметрально противоположными», опираясь на приведение как законодательных выражений (объектного языка права), так и научной интерпретации такого языка (метаязыка права) к общему «нормативно-правовому знаменателю».

*Методы исследования:* анализ, синтез, индукция, дедукция, моделирование, формализация.

*Результаты и ключевые выводы:* субъективные права не являются нормативными правовыми предписаниями, но представляют собой специфическую форму для выражения предписывающего содержания. Субъективное право будет являться косвенным либо дублирующим экспонентом права (законодательным текстом), выражающим прескриптивный смысл, актуализированный в соответствующем значении права. Осознание указанных особенностей формулирования экспонента права позволяет приводить все законодательные формулировки (тексты) к единому «нормативно-правовому знаменателю». Такое приведение показывает, что общее дозволение ничем не отличается от общего запрета. Таким образом, так называемое общее дозволение и общий запрет являются неудачными конструкциями метаязыка права (например, языка юридической науки), в связи с чем не позволяют адекватно реконструировать ни типы правового регулирования, ни типы правовых систем, ни типы политических (политико-правовых) режимов.

**Ключевые слова:** тип правового регулирования; субъективное право; правовое дозволение; правовое разрешение; общий запрет; общее дозволение; демократия; либерально-демократический принцип.

tive reality, or the typologization of political (political-legal) regimes.

*The purpose of the study:* to identify errors in the interpretation of differences between types of legal regulation, traditionally considered «diametrically opposite», based on the reduction of both legislative expressions (object language of law) and scientific interpretation of such language (metalanguage of law) to a common «normative-legal denominator».

*The research methods:* analysis, synthesis, induction, deduction, modeling, formalization.

*The results and key conclusions:* subjective rights are not normative legal prescriptions, but are a specific form for expressing prescriptive content. The subjective law will be an indirect or duplicate exponent of the law (legislative text), expressing a prescriptive meaning, updated in the corresponding meaning of the law. Awareness of these features of the formulation of the exponent of law allows you to bring all legislative formulations (texts) to a single «normative-legal denominator». Such a cast shows that the General permission does not differ from the General prohibition. Thus, it is clear that the so-called General permission and General prohibition are unsuccessful constructions of the metalanguage of law (for example, the language of legal science), and therefore do not allow us to adequately reconstruct either the types of legal regulation, the types of legal systems, or the types of political (political-legal) regimes.

**Key words:** type of legal regulation; subjective law; legal permission; legal permit; General prohibition; General permission; democracy; liberal-democratic principle.

Исследуя в более ранних публикациях природу субъективных прав, один из авторов пришел к выводу о том, что в семантическом аспекте они представляют собой специфическую форму для выражения предписывающего содержания. При этом субъективное право будет являться косвенным либо дублирующим экспонентом права (законодательным текстом [12]), выражающим прескриптивный смысл, актуализированный в соответствующем значении права [3].

Осознание указанных особенностей формулирования экспонента права позволяет приводить все законодательные формулировки (тексты), образно говоря, к единому «нормативно-правовому знаменателю», что поможет определить следующее: какую функцию на самом деле выполняют субъективные права в правовом регулировании. Приведенная оговорка («на самом деле») призвана подчеркнуть имеющее очень широкое распространение смешение собственно научных и идеологических контекстов

рассуждения, что позволяет отчетливо увидеть «партийность» юридической науки», несмотря на многочисленные заверения о деидеологизации научного знания в постсоветской науке. Заметим, что весьма яркое «пятно партийности» несет на себе проблематика типологизации политических (политико-правовых) режимов.

При этом с данной типологизацией теснейшим образом связана еще одна, где выделяются типы правового регулирования, прежде всего такие как общедозволительный («разрешено все, что не запрещено») и разрешительный («запрещено все, что прямо не разрешено»). Конечно, здесь следует заметить, что в современной юридической науке выделяют достаточно много оснований для типологизации правового регулирования и, соответственно, больше типов правового регулирования, чем общедозволительный и разрешительный [14]. Однако особое значение имеют именно отмеченные типы, поскольку именно через них чаще всего демонстрируется связь политики и права. В частности, именно с общедозволительным типом правового принято связывать демократию. Например, указывается, что демократия проявляется в свободе делать все, что не запрещено законом, и что это является одной из граней соотношения демократии, законности и правопорядка [2, с. 16]. Данный тип регулирования называют также общеправовым либерально-демократическим принципом [7, с. 61].

При этом в ходе подобной типологизации отчетливо просматриваются идеологизированные оценки государственно-правовой жизни, когда, например, утверждается, что без демократии нет развития [16, с. 10]. Или когда отмечается, что стремительный поворот российского общества к новым ценностям охарактеризовался сменой советской политической системы на демократическую, что в юридической сфере проявилось в появлении нового типа правового регулирования — общедозволительного [9, с. 15–16].

Подобные оценки важны далеко не только в контексте связи политического режима и легитимности государственной власти. Такие оценки в дальнейшем фактически служат ценностно-смысловым фундаментом теоретической реконструкции закономерностей возникновения, функционирования и развития государственно-правовых явлений (т. е. предмета теории государства и права). Например, с одной стороны, отмечается, что в любом подлинно гражданском обществе действует либерально-демократический принцип [13, с. 214], с другой — указывается, что классификация типов регулирования на дозволительный и разрешительный «демонстрирует логическую цепочку связей между предметом правового регули-

рования (частное и публичное право), методами (диспозитивным и императивным) и типами (общедозволительным и разрешительным) правового регулирования» [6, с. 46], что тип правового регулирования характеризует проводимую определенным государством правовую политику [6, с. 45].

Несложно заметить, что подобные оценки исключительно важны в аспекте реализации мировоззренческой функции теории государства и права, особенно в условиях т. н. информационных войн. Не следует забывать, что негативное отношение к идеологии обусловлено тем, что в практике социального управления идеология обычно предстает перед нами как некое средство придания эмоциональной привлекательности для любой идеи (имеющей управленческую ценность). «Любой» — означает как социально полезной (часто называемой истинной), так и социально вредной, деструктивной (часто называемой ложной). Иными словами, эффективность идеологии во многом может быть измерена тем, насколько принятие идеи осуществляется в рамках установления примата веры над разумом (особенно среди людей, относимых к объекту социального управления). В связи с этим не кажется значительным преувеличением высказывание К. Шмитта о том, что «все точные понятия современного учения о государстве представляют собой секуляризованные теологические понятия» [15, с. 57].

Вместе с тем следует помнить, что поскольку идеология относится к социальному устройству, постольку на веру могут приниматься ложные (в аксиологически нейтральном смысле) модели социального устройства. Любой наблюдатель, не отягощенный предубеждением об априорной «святости» науки, легко заметит, что в ученых кругах (особенно в научно-гуманитарной сфере) весьма широко распространена ошибкой в «научной» аргументации является «аргумент к авторитету». В связи с этим не следует удивляться тому, что несообразные жизни теоретические модели входят в круг «знания» не только *обучаемых*, но и *обучающих*. Иными словами, в круг «знания» входят модели, не моделирующие, т. е. не описывающие, не объясняющие социальную жизнь адекватным образом (хотя, разумеется, подобная адекватность допускает некое расхождение между объектом моделирования и моделью, поскольку моделирование вообще базируется на теории подобия).

Таким образом, представляется целесообразным пересмотреть некоторые различия между типами правового регулирования, традиционно полагаемыми «диаметрально противоположными» и сделать это, опираясь не на идеологизированные метафоры и «демократические чув-

ства», а на логический анализ. В основе такого анализа будет лежать приведение как законодательных выражений (объектного языка права), так и научной интерпретации такого языка (метаязыка права) к общему «нормативно-правовому знаменателю». Это позволит нам стереть границы между такими крайностями, как т. н. общий запрет и общее дозволение.

Изложенное не означает, что не существует явлений, называемых «демократия», «либеральный» и «деспотический» политический режим, общедозволительный и разрешительный тип правового регулирования и т. п. Иными словами, мы не отрицаем наличия предметной области понятий «общедозволительный тип правового регулирования» и «разрешительный тип правового регулирования». Однако указанное означает, что данные явления описываются в юридической науке (метаязыке права) совершенно неудовлетворительным образом и для их описания нужен совершенно иной язык науки.

В связи с потребностью совершенствования языка науки уместно обратить внимание на следующее. Как указывалось выше, ряд ученых характеризует развитие постсоветского (российского) права как прогрессивное именно потому, что в *постсоветский* период, по-видимому, появляется общедозволительный тип правового регулирования [9, с. 15–16]. Н. И. Матузов говорит фактически о том же [13, с. 214], хотя и менее прямо, поскольку советский период не принято характеризовать ни через наличие в нем либерально-демократических правовых принципов, ни через наличие в нем гражданского общества.

Между тем, несколько ранее ученые (будучи еще советскими) указывали, что такой тип правового регулирования присущ именно *советскому* праву. Например, В. А. Туманов, цитируя первое лицо государства (Л. И. Брежнев), указывает, что в новой советской Конституции (1977 г.) виден качественный сдвиг в объеме прав и свобод [8]. В соответствии с идеями С. С. Алексеева это является показателем общедозволительной направленности советского права. Кроме того, сам С. С. Алексеев, говоря об общедозволительной направленности советского права, четко согласовывает свои идеи не только с трудами В. И. Ленина, но и, например, с июньским (1987 г.) Пленумом ЦК КПСС, на котором указывалось на общедозволительное начало как на общеправовой принцип (советского права) [1, с. 90]. Как говорится, партийность науки — налицо.

Если учесть, что речь вполне может идти о конструировании смысловых фундаментов, имеющих серьезное методологическое значение, то мы можем сталкиваться не толь-

ко с научной небрежностью, но и со злонамеренностью.

Итак, продемонстрируем приведение законодательных положений т. н. режимов общего запрета и (противопоставленного ему) общего дозволения к общему по форме правовому смыслу (десигнату), т. е. приведение к «общему нормативно-правовому знаменателю». Такой выбор предмета описания связан с тем, что различие между т. н. общим запретом и общим дозволением кладется, например, С. С. Алексеевым в основание тех самых «диаметрально противоположных» типов правового регулирования (часто называемых либеральным и деспотическим).

В качестве примера общего дозволения С. С. Алексеев приводит разрешение посещать леса (ч. 1 ст. 35 Основ законодательства СССР) [1, с. 112]. В настоящее время подобные нормы формализованы в ч. 1 ст. 11 Лесного кодекса РФ<sup>1</sup> («Граждане имеют право свободно и бесплатно пребывать в лесах...», хотя формализованы так, что, говоря словами С. С. Алексеева, видимы не только т. н. изъятия из общих дозволений (наличие «прямо предусмотренной «другой стороны»...» [1, с. 93]), но и сами законодательные формулировки, которые С. С. Алексеев относит к т. н. общим дозволениям).

Иными словами, так называемое общее разрешение (посещать леса) конституируется (по мысли С. С. Алексеева) не только самим дозволением, но также и определенным изъятием из него («если нет запрета посещать леса»). В частности, согласно современному законодательству, посещение лесов гражданами ограничено как на постоянной основе (леса, «которые расположены на землях обороны и безопасности, землях особо охраняемых природных территорий...» (ч. 4 ст. 11 Лесного кодекса РФ), так и на временной (угроза пожара; угроза санитарной безопасности; безопасность граждан при выполнении различного рода работ (ч. 5 ст. 11 Лесного Кодекса РФ).

Рассмотрим это более подробно.

Принимая во внимание особенности формулирования правового экспонента в ч. 5 ст. 11, найдем и сформулируем более точно его предписывающий смысл, а именно — **«запрещено препятствовать посещению лесов»**. Говоря несколько иначе (хотя и менее точно), мы находим имплицитный запрет [5, с. 196].

В связи с этим отметим, что в рассматриваемом законе существует формулировка, гораздо более соответствующая данному смыслу, хотя и адресованная более узкому кругу лиц —

<sup>1</sup> Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ. URL: <http://www.pravo.go.ru> (дата обращения: 17.01.2020).

«Лица, которым предоставлены лесные участки, не вправе препятствовать доступу граждан на эти лесные участки...» (часть 8 ст. 11 Лесного кодекса РФ).

Важно добавить, что хотя данная формулировка (правовой экспонент) более соответствует такому смыслу (правовому десигнату), как **«запрещено препятствовать посещению лесов»**, все же, строго говоря, формулировка «не вправе» является некорректной, поскольку:

1) в буквальном смысле это высказывание сформулировано в дескриптивной форме — как норма *de dicto*, т. е. как высказывание метаязыка права, но не как норма *de re*, т. е. не как высказывание объектного языка права;

2) при этом прямая дескриптивная интерпретация также является некорректной, поскольку ее буквальный смысл означает следующее: «нет субъективного права (на...)». Очевидно, что высказыванию «нет субъективного права» формально вполне соответствуют (хотя и не как полные объекты описания), например:

а) ситуация с наличием, например, юридической обязанности («не вправе, но обязан препятствовать доступу граждан на эти лесные участки»);

б) ситуация с юридической неурегулированностью данного вопроса («нет ни права, ни обязанности препятствовать доступу граждан на эти лесные участки...»).

Тем не менее, игнорируя указанную (хотя и весьма распространенную) некорректность, установим смысл (правовой десигнат) — как **«запрещено препятствовать посещению лесов»**.

Вместе с тем отметим, что если С. С. Алексеев ведет речь об общем **«дозволении»** (для одних субъектов, например для частных лиц, — посещать леса), то, формулируя фактически придаваемый данному экспоненту (законодательной формулировке) смысл, вполне можно говорить об общем **«запрете»** (для других субъектов, например, для соответствующих государственных органов и должностных лиц). Таким образом, именно общий запрет (**«запрещено препятствовать посещению лесов»**) и будет являться десигнатом (смыслом) этого т. н. общего дозволения. Это будет фактический, т. е. реализуемый на практике смысл. Иными словами, правовой денотат актуализирует один из потенциальных (как было показано выше) смыслов.

Как одним из авторов обосновывалось ранее, любая правовая норма является диадической (двухкомпонентной) [10]. При этом одним из ее компонентов является совокупность условий действительности нормы (гипотеза). Исходя из этого, можно заметить, что в рассматриваемом примере гораздо точнее говорить не просто о некоем изъятии из запрета. Поясним.

1. В ст. 50.7 Лесного кодекса РФ содержится формулировка (экспонент права): «Леса подлежат охране от пожаров, от загрязнения... Охрана и защита лесов направлены на выявление негативно воздействующих на леса процессов... Охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляются органами государственной власти, органами местного самоуправления...».

2. В ст. 60.9 Лесного кодекса РФ содержится формулировка (экспонент права): «Органы государственной власти, органы местного самоуправления в пределах своих полномочий, определенных в соответствии со статьями 81–84 настоящего Кодекса, ограничивают пребывание граждан в лесах...». Следует понимать, что указанные в ст. 81–84 Лесного кодекса РФ формулировки относительно полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в силу вполне определенных обстоятельств было бы неверно рассматривать, говоря словами С. С. Алексеева, как императивные дозволения или, говоря словами Е. В. Булыгина, разрешение полномочий (как средство иерархизации нормативных систем), о чем один из авторов писал ранее [17].

3. В ст. 42 Конституции Российской Федерации (1993 г.) содержится формулировка (экспонент права): «Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду...».

4) В ст. 2 Конституции Российской Федерации (1993 г.) содержится формулировка (экспонент права): «Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства».

Системное толкование данных формулировок вкупе с формулировками относительно властных полномочий, содержащихся в ст. 81–84 Лесного кодекса РФ [5], позволяет сделать вывод о том, что применение данных властных полномочий является **«обязанностью»** соответствующих органов государственной власти и органов местного самоуправления. Вместе с тем речь идет об **«альтернативной»** обязанности (что также относится к явлению, не вполне точно называемому дискреционными полномочиями), когда к усмотрению соответствующего субъекта относится, например, выбор конкретных мер, направленных на защиту лесов. В число подобных мер и будет входить, в частности, запрет на посещение лесов.

Иными словами, органы государственной власти (в данном случае — субъекта федерации) обязаны сделать соответствующий выбор и ввести, например, ограничение на посещение лесов. Иными словами, речь идет об **«обязанности препятствовать посещению лесов»**. Выбор подобного терминологического ряда не случаен, поскольку он может быть легко сопоставлен с правовым десигнатом (**«запрещено препятство-**

вать посещение лесов) экспонента, выраженно-го в ч. 1 ст. 11 Лесного кодекса РФ.

Итак, любая правовая норма, являясь диадической (двухкомпонентной), включает в себя совокупность условий действительности нормы (гипотеза). К таким условиям относятся, в частности, пространственно-временные и социальные условия действительности нормы. Соответственно:

1. При наличии одних социальных условий подлежит реализации **запрет препятствовать посещению лесов** (как смысл экспонента, выраженного в ч. 1 статьи 11 Лесного кодекса РФ — «Граждане имеют право свободно и бесплатно пребывать в лесах...»).

2. При наличии других социальных условий (например, угроза возгорания в определенное время года и т. д.) подлежит реализации **запрет не препятствовать (обязанность препятствовать) посещению лесов** (как смысл экспонента, выраженного, например, в п. 7.2 ст. 82 Лесного кодекса РФ — «К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации относятся следующие полномочия в области лесных отношений... организация осуществления мер пожарной безопасности в лесах, расположенных на земельных участках, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации...»).

Таким образом, речь не идет о наличии некоего общего дозволения и изъятия из него. Речь идет о **двух различных нормах права**: 1) запрете препятствовать (обязанности не препятствовать) посещению лесов (в одних ситуациях); 2) запрете **не** препятствовать (обязанности препятствовать) посещению лесов (в других ситуациях).

Не будем также забывать, что поскольку право существует если и только если в его составе мы находим «Н1 [Г1 → Д1] и Н2 [Г2 (Г1 и Д1). Д2]» (читается как «норма Н1, за нарушение которой норма Н2 предписывает применение юридической ответственности» [10], постольку **отнесение вышеуказанных норм к правовым пред-полагает наличие еще двух норм права**, смысл которых можно схематически выразить так:

1) «**запрещено наказывать того, кто не препятствовал посещению лесов**» (частично формализована, например, в ст. 293 УК РФ<sup>2</sup> «Халатность»);

2) «**запрещено наказывать того, кто препятствовал посещению лесов**» (частично формализована, например, в ст. 285 УК РФ «Злоупотребление должностными полномочиями»);

3) «**запрещено наказывать того, кто вынес заведомо неправосудный приговор**» (саморе-

ферентная норма [17], частично формализованная, например, в ст. 390 УК РФ).

Далее рассмотрим так называемый общий запрет. В качестве примера общего запрета С. С. Алексеев приводит запрет эксплуатации предприятия с нарушением нормативов по окружающему воздуху, если при этом нет соответствующего разрешения (компетентного органа) [8, с. 62]. В настоящее время подобные нормы формализованы, например, в ст. 14 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха»<sup>3</sup> («Выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарным источником допускается на основании разрешения, выданного уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти...»).

Итак, первой и хорошо различимой правовой нормой является запрет на выброс (вредных веществ). Но правильно ли считать, что второй нормой является разрешение на такой выброс (как изъятие из общего запрета)? Думается, что нет, обосновать подобный ответ нам вновь поможет приведение законодательных формулировок к «общему знаменателю» (нормативному предписываемому смыслу).

Запрет на выброс адресован определенному хозяйствующему субъекту. Назовем его «Завод». Данный запрет как диадическая (двухкомпонентная) норма содержит условия своей действительности. И хотя формулировки подобных условий иногда содержатся в **различных статьях** нормативных правовых актов, они все же вполне могут являться элементами текстов (элементами правового экспонента) **одной правовой нормы**.

В связи с этим следует понимать, что сам факт того, что эта (**равно как и любая другая**) правовая норма не однокомпонентна (не монадична, не абсолютна), а двухкомпонентна, предполагает, что содержит в себе информацию о том, что оба компонента (элемента) данной нормы необходимы для выполнения нормой определенных функций.

Иными словами, содержащийся в рассматриваемой (**равно как и в любой иной**) правовой норме запрет не является абсолютным, т. е. **неверно** утверждать, что данный запрет действителен:

а) абсолютно для всех субъектов (как минимум, речь идет об определенных предприятиях, но не о пациентах психиатрической клиники и т. п.);

б) абсолютно в любом месте (как минимум, речь идет о территории Российского государства);

<sup>2</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ. URL: <http://www.pravo.go.ru> (дата обращения: 23.12.2018).

<sup>3</sup> Об охране атмосферного воздуха: федер. закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ. URL: <http://www.pravo.go.ru> (дата обращения: 23.12.2018).

в) абсолютно в любое время (как минимум, это время ограничено временем действия соответствующего закона).

Очевидно, что даже приведенных ограничений достаточно для того, чтобы утверждать следующее: термин «общий запрет» вполне может быть обманчивым и вводить в заблуждение. Если использовать смысловое поле, характеризующее часть и целое, то более точным представляется термин «частный запрет» (для *части всех* субъектов, *части всей* территории планеты и т. д.).

Что же касается определенных жизненных обстоятельств, как социальных условий действительности данного (*равно как и любого другого*) правового запрета, то именно на него и обращает внимание С. С. Алексеев, говоря об изъятии из т. н. общего запрета.

Прежде всего заметим, что подобным «изъятием» является не что иное, как элемент гипотезы правовой нормы-запрета. То, что принято называть т. н. разрешение (на выброс), на самом деле является уточнением того, каковы количественные и качественной характеристикой веществ, выбрасывать которые запрещено, а также уточнением темпоральных (временных) характеристик запрещенного выброса. Иными словами, в рамках объектного языка права разрешение на выброс не является неким актом применения права, но является элементом текста (экспонентом права), уточняющим социальные условия действительности нормы (хотя при этом речь будет идти в т. ч. о технических, физико-химических и т. п. параметрах выбрасываемого вещества).

Поясним. Так называемый общий режим запрета имеет, например, правовую норму со следующей смысловой схемой предписания: «*Запрещено выбрасывать вещество с параметрами «А»*». Но этим мы не можем ограничиться, поскольку «право существует если и только если существует Н1 [Г1 → Д1] и Н2 [Г2 (Г1 и Д1) → Д2]» (что можно прочесть и так – «Наличие правовой нормы-санкции является необходимым (хотя и недостаточным) признаком того, что некая норма является элементом объектного языка права»).

Из этого следует, что если норма «запрещено выбрасывать вещество с параметрами «А»» является правовой (Н1), то существует и вторая норма (Н2), десигнат которой можно выразить как «*Обязательно наказывать (запрещено не наказывать) того, кто выбрасывает вещество с параметрами «А»*».

Вводимое же «разрешение» как «изъятие из общего запрета» схематически формулируется следующим образом: «Разрешено выбрасывать вещество с параметрами «А минус Б»».

Данный текст является частью правового экспонента (как часть текста), истолкован пре-

скриптивно и выражает следующий правовой десигнат (смысл): «*Запрещено наказывать того, кто произвел выброс вещества с параметрами «А минус Б»*». В данном случае т. н. разрешение как раз и ограничивает меры правовой защиты соответствующего поведения [11, с. 196] (о чем в отечественной юридической литературе практически не говорится).

Необходимо обратить особое внимание на то, что подобный элемент гипотезы (указание на социальные условия: «*Если кто-то произвел выброс вещества с параметрами «А минус Б»*») присущ *любой* правовой норме, т. к. любая правовая норма не безусловна, не абсолютна в своей действительности, но ограничена в ней, в т. ч. определенными социальными условиями.

Иными словами, если уж использовать терминологию С. С. Алексеева, то можно сказать, что подобные изъятия на самом деле существуют для *любого* правового запрета. Но из этого следует, что:

– либо любой правовой запрет является общим, т. е. признак «общий» присущ каждому запрету;

– либо никаких общих правовых запретов (в объектном языке права) не существует, т. е. признак «общий» не является уникальным, идентифицирующим признаком, позволяющим отличать один вид правовых запретов от других.

В отношении первого тезиса существуют две терминологические проблемы.

Во-первых, представляется очевидным, что если любой правовой запрет считать общим (в силу того, что содержащая его норма – это предписание *общее*), то сам определитель – «общий» ничего не определяет, т. е. термин «общий правовой запрет» не уменьшает предметную область термина «правовой запрет», не является уточняющим признаком для термина «правовой запрет». Но если предметная область термина (в метаязыке) «правовой запрет» совпадает по объему с таковой у термина «общий правовой запрет», то теряется целесообразность усложнения метаязыка (научно-правовой терминологии).

Во-вторых, как указывалось выше, термин «общий» применительно к правовому запрету в рассматриваемом контексте может порождать ошибочные представления об общности как широте условий действительности определенного правового запрета.

Таким образом, более правильной представляется вторая альтернатива, а именно: никаких общих правовых запретов (в объектном языке права) не существует и т. н. общий запрет может быть отнесен не более, чем к не вполне удачной конструкции метаязыка права (например, языка юридической науки).

Таким образом, запрет на выброс вредных веществ (который, по мнению С. С. Алексее-

ва, характеризует т. н. «режим общего запрета») в семантическом аспекте ничем не отличается:

- ни от запрета препятствовать посещению лесов;
- ни от запрета *не* препятствовать посещению лесов;
- ни от запрета наказывать за выброс одних веществ;
- ни от запрета *не* наказывать за выброс других веществ.

Во всех этих случаях речь идет о (а) запретах что-либо совершать либо не совершать, (б) адресованных определенной, т. е. ограниченной группе субъектов, (в) действующих в определенное, т. е. ограниченное время, (г) на определенной, т. е. ограниченной территории, (д) при определенных социальных условиях.

Таким образом, познавательный потенциал модели субъективного права как косвенного или дублирующего экспонента реального правового предписания позволяет, например, привести т. н. режим общего запрета и (противопоставленный ему) режим общего дозволения к общему по форме правовому смыслу (де-сигнату), т. е. привести данные режимы к «общему нормативно-правовому знаменателю». И такое приведение фактически стирает (в семантическом аспекте) границу между данными режимами.

Продемонстрированная трансформация т. н. общего дозволения в фактически (то, что вслед за С. С. Алексеевым принято называть) «общее обязывание» означает, что т. н. зон с общим дозволением ровно столько, сколько т. н. зон с общим обязыванием.

Иными словами, видно, что т. н. общее дозволение и общий запрет не являются адекватно сформулированными конструкциями объектного языка права. Это конструкции исключительно метаязыка права (например, языка юридической науки), причем это не вполне удачные конструкции. Разумеется, данное не исключает содержательного анализа конкретных предписаний в рамках данных «режимов», например, величины и порядка взимания налогов, особенностей процедуры регистрации политических партий, криминализации (декриминализации) отдельных видов деяний и т. д. Однако обозначенное означает, что если исследователь вознамерился осуществить экстраполяцию на юридическую почву таких специфических конструкции, как «либеральный режим», «режим свободы» («режим прогресса, демократии» и т. п.) и «режим несвободы» (деспотии, тоталитаризма, регресса и т. п.), то следует понимать, что это потребует создания иных средств метаязыка права (языка юридической науки), чем «общий запрет» («запрещено все, что не разрешено»), «общее дозволение» («разрешено все, что не запрещено»), «зона слабого (сильного) правового регулирования», «высокая (низкая) напряженность правового поля» и т. п.

Это позволит общетеоретической юридической науке указать на *реальные* различия между типами, методами правового регулирования, политическими режимами, правовыми системами без превращения юридической науки (говоря словами А. Шопенгауэра о творчестве Г. Гегеля) в средство «добиться милости монархов сервильностью и ортодоксией» [4, с. 142]).

### Список литературы:

1. Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989.
2. Борисов Г. А. Демократия как феномен государственно-правовой жизни: проблемы становления в переходном обществе // Научные ведомости БелГУ. 2008. № 8 (48).
3. Грачев Н. И., Попов В. В. Правовой денотат как признак наличия государственного суверенитета // Философия права. 2018. № 3 (86).
4. Гulygin A. V. Гегель. изд. 2-е, переработ. и доп. (Оригинальное изд. 1970 г.). М., 2008.
5. Knapp V., Gerloh A. Логика в правовом сознании / пер. с чешск.; общ. ред., вступ. ст. А. Б. Венгерова. М., 1987.
6. Кузьмина Е. М. Типы правового регулирования: современное измерение // Вестник Поволжского института управления. 2013. № 6 (39).
7. Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: учебник. М., 2004.

### References:

1. Alekseev S. S. Obshchie dozvoleniya i obshchie zaprety v sovetskom prave. M., 1989. 288.
2. Borisov G. A. Demokratiya kak fenomen gosudarstvenno-pravovoj zhizni: problemy stanovleniya v perekhodnom obshchestve // Nauchnye vedomosti belgu. 2008. № 8 (48).
3. Grachev N. I., Popov V. V. Pravovoj denotat kak priznak nalichiya gosudarstvennogo suvereniteta // Filosofiya prava. 2018. № 3 (86).
4. Gulygin A. V. Gegel'. izd. 2-e, pererabot. i dop. (Original'noe izd. 1970 g.). M., 2008.
5. Knapp V., Gerloh A. Logika v pravovom soznanii / per. s cheshsk.; obshch. red., vstup. st. A. B. Vengerova. M., 1987.
6. Kuz'mina E. M. Tipy pravovogo regulirovaniya: sovremennoe izmerenie // Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniya. 2013. № 6 (39).
7. Matuzov N. I., Mal'ko A. V. Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik. M., 2004.

8. О понимании советского права: круглый стол «Советское государство и право» // Советское государство и право. 1979. № 7.
9. Орлов К.А. Средства массовой информации как элемент гражданского общества // Вестник ЮУрГУ. 2012. № 20.
10. Попов В. В. К вопросу о структуре правовой нормы // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2016. № 1.
11. Попов В. В. Правовое разрешение-полномочие: некоторые проблемы теории // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2016. № 3.
12. Попов В. В. Субъективное право как дублирующий либо косвенный экспонент нормативного юридического предписания // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2019. № 1.
13. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М., 2007.
14. Шевырин Е. К. Тип правового регулирования: теоретические и практические проблемы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2008.
15. Шмитт К. Политическая теология: сборник / пер. с нем. А. Ф. Филиппова. М., 2000.
16. Эрмэ Ги. Культура и демократия / пер. с фр. М., 1994.
17. Hart H. L. A. Self-Referring Laws // Essays in Jurisprudence and Philosophy. Oxford, 2001.
8. О понимании советского права: круглый стол «Sovetskoe gosudarstvo i pravo» // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1979. № 7.
9. Orlov K.A. Sredstva massovoj informacii kak element grazhdanskogo obshchestva // Vestnik Yuurgu. 2012. № 20.
10. Popov V. V. To the question of the structure of a legal norm // Volgograd Academy of the Russian Internal Affairs Ministry's Digest. 2019. № 1.
11. Popov V. V. Legal permission-authority: some problems of theory and ways of their solution // Volgograd Academy of the Russian Internal Affairs Ministry's Digest. 2016. № 3.
12. Popov V. V. Subjective right as a duplicate or indirect signifier of a normative legal prescription // Volgograd Academy of the Russian Internal Affairs Ministry's Digest. 2019. № 1.
13. Teoriya gosudarstva i prava: kurs lekcij / pod red. N. I. Matuzova, A. V. Mal'ko. M., 2007.
14. Shevyrin E. K. Tip pravovogo regulirovaniya: teoreticheskie i prakticheskie problemy: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Samara, 2008.
15. Shmitt K. Politicheskaya teologiya: sbornik / per. s nem. A. F. Filippova. M., 2000.
16. Erme Gi. Kul'tura i demokratiya / per. s fr. M., 1994.
17. Hart H. L. A. Self-Referring Laws // Essays in Jurisprudence and Philosophy. Oxford, 2001.

**Для цитирования:**

Мингес И. А., Попов В. В. Типы правового регулирования: ошибки интерпретации различий // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 2 (54). С. 177–185.

**For citation:**

Minges I. A., Popov V. V. Types of legal regulation: errors in interpretation of differences // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. No 2 (54). P. 177–185.

А. В. ПАРФЁНОВ,  
заместитель начальника кафедры организации  
оперативно-розыскной деятельности,  
кандидат юридических наук, доцент  
Академия управления МВД России  
Российская Федерация, 125171, г. Москва,  
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

E-mail: tischagin@yandex.ru.

Научная специальность:  
12.00.12 – криминалистика;  
судебно-экспертная деятельность;  
оперативно-розыскная деятельность.

УДК 343.102:57:087

Дата поступления: 20 апреля 2020 г.

Дата принятия статьи в печать: 15 июня 2020 г.

A. V. PARFYONOV,  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Deputy Head of the Department of Organization  
of Operational Investigative Activities  
Management Academy of the Ministry  
of the Interior of Russia  
Russian Federation, 125171, Moscow,  
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8  
E-mail: tischagin@yandex.ru.

Scientific specialty:  
12.00.12 – Criminalistics;  
Forensic Expertise;  
Operational and Investigative Activities.

## Концептуальный подход к идентификационной безопасности в Российской Федерации в ходе осуществления розыскной и идентификационной деятельности

### Conceptual approach to identification security in the Russian Federation in the course of search and identification activities

#### Аннотация

*Актуальность:* в процессе розыскной и идентификационной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации требуется соблюдать ряд требований, которые не допускают использовать идентификационную информацию в ущерб национальной безопасности и конкретного индивидуума. В ходе исследования данной темы предполагается предварительная разработка концепции идентификационной безопасности Российской Федерации и комплекс ключевых положений, которые определяют общую направленность и преобладающую исследуемого направления.

*Постановка проблемы:* связанные с идентификационной безопасностью в Российской Федерации проблемные вопросы выявляются при изучении институтов розыска различных категорий разыскиваемых, идентификации лиц и неопознанных трупов в контексте согласования правовых норм, регламентирующих такое важное направление в криминалистике, оперативно-розыскной, розыскной и идентификационной деятельности, как геномную регистрацию граждан. В статье отмечается недостаточность теоретической проработки рассматриваемых

#### Annotation

*The relevance:* in the course of search and identification activities, in accordance with the legislation of the Russian Federation, a number of requirements must be met that do not allow the use of identification information to the detriment of national security and a specific individual. In the course of research on this topic, the preliminary development of the concept of identification security of the Russian Federation and a set of key provisions that determine the overall direction and continuity of the research direction is assumed.

*The statement of the problem:* problems related to identification security in the Russian Federation are identified in the study of search institutions for various categories of wanted persons, identification of persons and unidentified corpses in the context of coordination of legal norms regulating such an important area in criminology, operational search, search and identification activities as genomic registration of citizens. The article notes the lack of theoretical study of the issues under consideration. Based on the existing knowledge within the boundaries of the area under consideration, the author of the article conducted work on the correlation of the structure of opinions and views

вопросов. На основе имеющихся познаний в границах рассматриваемой области автором статьи проведена работа по соотношению структуры мнений и взглядов на идентификационную безопасность Российской Федерации в ходе осуществления розыскной и идентификационной деятельности, по результатам которой приведены выводы, которые наиболее удачно и точно дают ответы на неразрешенные вопросы относительно подходов и логического содержания рассматриваемой проблематики. Автором отмечается, что назрела потребность в научном анализе и мониторинге состояния указанного направления деятельности.

*Цель исследования:* развитие научного понимания о необходимости закрепления на законодательном уровне механизмов гарантий со стороны государства идентификационной и в первую очередь биологической безопасности в ходе осуществления идентификационной деятельности при отборе, исследовании и хранении генетических данных граждан Российской Федерации.

*Методы исследования:* анализ, обобщение, сравнение, описание, абстрагирование, диалектика.

*Выводы:* на основе результатов проведенного исследования акцентируется внимание на том, что в оперативно-розыскной доктрине не созданы теоретические разрешения рассматриваемых вопросов, предлагаются не только решения, но и революционные в научном плане взгляды, например, о самостоятельности розыскной и идентификационной деятельности от оперативно-розыскной деятельности. На основе анализа различных научных подходов и степени разработанности проблематики идентификационной безопасности в Российской Федерации в ходе осуществления розыскной и идентификационной деятельности рассматривается вопрос о наличии научной проблемы в данном направлении научного знания.

**Ключевые слова:** идентификационная безопасность; оперативно-розыскная деятельность; розыскная и идентификационная деятельность; розыск; установление местонахождения; опознание; идентификация.

on the identification security of the Russian Federation in the course of search and identification activities, which resulted in conclusions that most successfully and accurately provide answers to unresolved questions about the approaches and logical content of the issue under consideration. The author notes that there is a need for scientific analysis and monitoring of the state of this area of activity.

*The purpose of the research:* to develop scientific understanding of the need to establish mechanisms of state guarantees of identification and, first of all, biological safety in the course of identification activities in the selection, research and storage of genetic data of citizens of the Russian Federation at the legislative level.

*The research methods:* analysis, generalization, comparison, description, abstraction, dialectics.

*The conclusions:* based on the results of the study, attention is drawn to the fact that the operational search doctrine does not create theoretical solutions to the issues under consideration, and offers not only solutions, but also revolutionary scientific views, for example, on the independence of search and identification activities from operational search activities. Based on the analysis of various scientific approaches and the degree of development of the problem of identification security in the Russian Federation during the implementation of search and identification activities, the question of whether there is a scientific problem in the area of scientific knowledge under consideration is considered.

**Key words:** identification security; operational search activity; search and identification activity; search; location identification; identification.

Рассматривая основные направления повышения эффективности розыскной и идентификационной деятельности органов внутренних дел, необходимо обратить внимание на такую важную социально-государственную направленность, как информационное обеспечение потенциальной идентификации человека.

Анализ имеющихся учетов в органах внутренних дел Российской Федерации<sup>1</sup> свидетельствует

<sup>1</sup> Согласно действующим ведомственным нормативным актам в органах внутренних дел Российской Федерации для информационного обеспечения розыскной и идентификационной деятельности существует несколько видов учетов: оперативно-справочные; розыскные; криминалистические; экспертно-криминалистические коллекции и картотеки; оперативные; про-

вует о том, что за весь период развития общества и государства формировались и использовались различные методы регистрации лиц, совершивших преступления, лиц обнаруженных, пропавших, разыскиваемых, а также устанавливаемых людей и неопознанных трупов. Информация, характеризующая человека, является наиболее ценной в решении задач, возникающих при розыскной и идентификационной деятельности, так как предоставляет возможность идентифицировать лиц, скрывающихся от уголовно-наказуемых деяний, пропавших без вести, лиц, которые по состоянию здоровья либо возраста не могут сообщить сведений о себе, а также неопознанных трупов. До не давнего прошлого по объективным причинам отсутствовала возможность применения и использования информации, полученной из биологических особенностей свойств человека (состав и групповая принадлежность крови, слюно- и потожировых выделений, спермы и др.). В настоящее время решение данной задачи стало острой потребностью в розыскной и идентификационной деятельности, позволяющей получать большой объем информации о идентифицируемых лицах и трупах людей. Необходимо обратить внимание, что геномная регистрация является достаточно распространенным в мире способом учета различных категорий граждан [3, с. 29]. Аналогичные методы учетов уже нашли применение и использование более чем в сорока странах мира. Создание баз геномной регистрации на сегодня имеет эффективный характер, и есть основания заявить, что в будущем будут иметь еще больший результат [7, с. 16].

На сегодня существует необходимость и потребность в развитии приоритетных направлений в рассматриваемых вопросах и их нормативного правового закрепления, что, безусловно, увеличит эффективность принимаемых мер в борьбе с преступностью. Из проведенных исследований и согласно официальной статистике на территории Российской Федерации ежегодно на протяжении более двадцати лет наблюдается рост преступлений против половой неприкосновенности и половой свободы личности с участием мигрантов. Целесообразно для повышения эффективности розыскной и идентификационной деятельности, а также усиления мер по борьбе с преступностью внести предложение в Правительство Российской Федерации о введении обязательной дактилоскопической и геномной регистрации лиц, прибывающих в Россию из других государств (по примеру Израиля и ряда других стран). В связи с чем имеются предложения:

— дополнить ст. 7 «Обязательная государственная геномная регистрация» Федерального закона РФ от 3 декабря 2008г. № 242-ФЗ «О государственной геномной регистрации в Российской Федерации» частью 3 следующего содержания: «Иностранцев граждан и лиц без гражданства, проживающих или временно пребывающих на территории Российской Федерации»;

— дополнить ч. 5 ст. 6.1. «Временное проживание иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы» Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» п. 3 следующего содержания: «Свидетельство (уведомление) из органа внутренних дел о постановке данного иностранного гражданина на дактилоскопический учет и его геномной регистрации в федеральной базе данных геномной информации».

Однако столь большая вовлеченность баз генетических данных в процесс розыскной и идентификационной деятельности предъявляет особые требования к правовому обеспечению данного направления. Причем нужен анализ и изучение опыта нормативной базы уже существующей в государствах Европы, Америки и т. д., где есть необходимость анализа финансовых, морально-нравственных, этических, финансовых сторон [8], а самое главное — идентификационной безопасности, в первую очередь биологической.

Из анализа норм законов «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации»<sup>2</sup> и «О государственной геномной регистрации в Российской Федерации»<sup>3</sup> следует, что в их содержании заложена важная методологическая концепция, которую можно определить как профилактическую программу по информационному обеспечению потенциальной идентификации человека. Принятие рассматриваемых законов, безусловно, можно рассматривать как меры, относящиеся к повышению уровня идентификации личности граждан, в соответствии с которыми проводятся наряду с дактилоскопической регистрацией добровольная и обязательная государственная геномная регистрация граждан Российской Федерации, а также иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих или временно пребывающих на территории Российской Федерации. Добровольная государственная геномная регистрация граждан проводится на основании их письменного заявления и на платной основе.

<sup>2</sup> О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации: федер. закон от 25 июля 1998 г. № 128-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3806.

<sup>3</sup> О государственной геномной регистрации в Российской Федерации: федер. закон от 3 декабря 2008 г. № 242-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 49. Ст. 5740.

филактические; специализированные (учеты информационной системы Госавтоинспекции) [6, с. 16–36].

Обязательной государственной геномной регистрации подлежат лица, осужденные и отбывающие наказание в виде лишения свободы за совершение тяжких или особо тяжких преступлений, а также всех категорий преступлений против половой неприкосновенности и половой свободы личности, неустановленные лица, биологический материал которых изъят в ходе производства следственных действий, а также неопознанные трупы.

Федеральный закон «О государственной геномной регистрации в Российской Федерации» определил цели, принципы и виды государственной геномной регистрации в Российской Федерации, установил основные требования к ее проведению, а также порядок учета, хранения, использования и уничтожения биологического материала.

Данным нормативным актом предусмотрено, что в результате проведения обязательной государственной геномной регистрации в МВД России поэтапно будет сформирована Федеральная база данных геномной информации (ФБДГИ):

- по лицам, осужденным и отбывающим наказание в виде лишения свободы за совершение тяжких и особо тяжких преступлений, а также по всем категориям преступлений против половой свободы и половой неприкосновенности личности;

- по неустановленным лицам, биологический материал которых изъят в ходе проведения следственных действий (осмотров мест происшествий, выемок, обысков и т. п.).

Обязательной государственной регистрации в силу нормативных предписаний с 1 января 2009 г. также подлежат неопознанные трупы, личность которых с использованием других средств идентификации установить не удалось.

Среди перечисленных положений предусматривается проведение добровольной геномной регистрации, благодаря которой любой гражданин, исходя из собственной мотивации (к примеру, занимающейся деятельностью, входящей в группу риска и т. п.), может за определенную плату, размер которой в ближайшее время будет установлен Правительством РФ, сдать микроколичество крови и пройти регистрацию в ФБДГИ.

Кроме того, ДНК-анализ по волеизъявлению заявителя может быть проведен по другим массивам ФБДГИ, например, в целях розыска (установления местонахождения) его близких родственников, чей ДНК-анализ ранее был поставлен на учет.

Размер оплаты (сумма варьируется от 4 тыс. руб. до 30 тыс. руб.) за проведение экспертизы методом ДНК-анализа в настоящее время не определен, до сих пор отсутствует конкретный межведомственный нормативный акт (МВД, Минздравсоцразвития), регламентиру-

ющий функционирование автоматизированных комплексов для проведения ДНК-анализа.

В настоящий момент в заинтересованных федеральных органах исполнительной власти и Генеральной прокуратуре России проходит согласование проект постановления Правительства РФ, в котором предполагается закрепить порядок проведения уполномоченными государственными органами и подведомственными им учреждениями обязательной государственной геномной регистрации, порядок межведомственного взаимодействия при проведении геномной регистрации, а также установить общие требования к хранению и уничтожению биологического материала и геномной информации.

Сейчас в Экспертно-криминалистических подразделениях МВД России функционируют 34 лаборатории с автоматизированными комплексами для ДНК-анализа. По данному направлению работают 118 экспертов, владеющих методом ДНК-анализа.

Реализация Федерального закона потребует выделения бюджетных средств для оснащения специализированных лабораторий ДНК-анализа экспертно-криминалистических подразделений органов внутренних дел необходимым оборудованием и расходными материалами.

Анализируя международную практику нормативного регулирования вопросов геномной регистрации при решении задач и достижении целей рассматриваемых программ, необходимо исключить риск нанесения ущерба идентификационной безопасности<sup>4</sup>, включая комплекс проблем, касающихся биологической безопасности населения России, как основы национальной безопасности.

Сегодня предпринимаются активные действия на законодательном уровне по принятию норм, позволяющих отбор биологических образцов у населения России. Предлагаются законопроекты, предусматривающие обязательную геномную регистрацию всего населения Российской Федерации. Данные законопроекты имеют цель существенного изменения подходов к геномной регистрации граждан России и фактически подменяют понятие «геномной информации», относя ее к вопросам «персональные данные», при этом расширяя круг субъектов, вовлеченных и имеющих доступ к информации о геноме различных групп по национальной и расовой общности граждан нашей страны, а самое главное, что вызывает опа-

<sup>4</sup> Международная декларация о генетических данных человека (принята резолюцией Генеральной конференции ЮНЕСКО по докладу Комиссии III на 20-м пленарном заседании 16 октября 2003 г. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/genome\\_dec.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/genome_dec.shtml). (дата обращения: 15.01.2020).

сение и настороженность, увеличивается круг граждан России, подлежащих обязательной геномной регистрации [5].

В поддержку законодательного закрепления выступает и ряд ученых, специализирующихся на вопросах розыскной и идентификационной деятельности. Например, Е. В. Буряков полагает, что «есть необходимость расширения категорий граждан, подверженных обязательной геномной регистрации, в том числе, привлекаемых к ответственности за совершение всех административных правонарушений и уголовных преступлений» [1, с. 40], и рассуждает о геномной регистрации всего населения страны, аргументируя свои предложения по аналогии достижения целей дактилоскопирования всего населения России [1, с. 41–42]. А. С. Лукомская предлагает более крайние меры, такие как регистрацию новорожденных детей. По ее мнению, «геномная регистрация новорожденных детей и их матерей преследует цель предупреждения таких преступлений, как убийства матерью новорожденного, а также предупреждения экспертных ошибок и оптимизации процессуального доказывания по делам об убийствах новорожденных детей и общей профилактики данных преступлений...» [4, с. 92–94].

Однако, рассматривая данные вопросы, необходимо отдавать отчет, что они затрагивают в первую очередь вопросы национальной безопасности Российской Федерации и всех ее граждан. Так, в ноябре 2017 г. на заседании Совета по правам человека руководитель Российского общественного института избирательного права Игорь Борисов доложил Президенту России, что имеется информация о сборе некими лицами образов россиян с помощью средств видеофиксации. На что Владимир Путин сообщил, что на территории Российской Федерации, наравне со сбором образов, специалистами иностранных государств ведется сбор биологического материала россиян и, что настораживает и вызывает беспокойство, по разным этническим группам, а также коренных представителей из разных субъектов РФ из различных географических точек на территории нашей Родины. При этом Владимир Путин указал, что эта работа ведется профессионально и целенаправленно [9]. По представленной информации директора компании «Genotek» генетика Валерия Ильинского, «в России существует два центра (в Москве и Санкт-Петербурге), занимающиеся активным сбором биологического материала разных представителей народов и народностей России, с последующим направлением их в Соединенные Штаты Америки. Главная цель проводимых исследований, анализируя официальную информацию последних лет, имеет задачу изучения генетической исключительности

и разнообразия различных этнических групп России, установления различий между ними, а также уязвимости к поражениям тех или иных заболеваний и специфики отличий» [2].

Приведем цитату депутата Государственной Думы Российской Федерации, бывшего главного санитарного врача России Геннадия Онищенко: «...во времена СССР после Второй мировой войны и выявленных фактов агрессивных и античеловеческих разработок государствами с фашистскими режимами (Япония, Германия) и других стран, направленных на изобретение биологического оружия, поражающего только отдельные этнические группы, сбор биологических материалов всегда был под запретом, ... в условиях современной реалии нужно ставить вопросы уже о не биологическом оружии, а об угрозе генетического оружия, так как сегодня расшифровка кодовой информации о геноме предлагает безграничные возможности и перспективы. И направляет человечество на принципиально новый уровень развития, с одной стороны, а с другой – представляет угрозу возможного нанесения смертельного вреда, в первую очередь преследуя военные цели» [9].

Рассматривая сложный комплекс вопросов, направленных на изучение под различными углами геномной регистрации населения Российской Федерации и создание для обеспечения этих целей баз данных ДНК, необходимо указать на тот факт, что спецслужбы иностранных государств ведут активную работу по созданию единой базы идентификационных данных на все человечество, причем эти идентификационные данные затрагивают все сферы нашей жизни.

Американцы, решая для себя задачу – создание единой электронной базы персональных данных, имеют цель полного превосходства и доминирования в области новейших информационных технологий. В сложившихся условиях геополитического расклада не создание баз данных геномной регистрации населения Российской Федерации несет угрозу уязвимости и незащитности перед ударом противника, а их возможная утрата.

Наряду с агрессивными и, говоря прямо, враждебными шагами, связанными с мобилизацией НАТО, наращиванием и концентрацией его военных сил на границах России, произошло фактическое опоясывание нашей Родины биологическими лабораториями сомнительного назначения, что вызывает тревогу и беспокойство.

Анализ организации американской стороной рассматриваемых лабораторий показывает, что они закрыты от государственного контроля тех государств, на территории которых базируются. Персонал данных объектов состоит из иностранных специалистов, при этом представите-

ли здравоохранения из числа местных граждан доступа к этим лабораториям не имеют.

Все приведенные факты позволяют заключить, что системы ЦРЛ позволяют нашим геополитическим противникам решать такие задачи, как сбор информации о местных микроорганизмах для разработки новейших наступательных биологических вооружений, нацеленных против российского народа, возможность для обеспечения диверсионной деятельности, также испытания на нашей территории различных вирусов и др.

В Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации<sup>5</sup> приоритетным направлением является устранение биогенных угрозносителей, представляющих опасность обществу и государству. Очевидно, что на сегодня невозможно создание систем стопроцентной защиты персональных данных и что в современных реалиях кибервойны формирование баз данных о геноме российских граждан фактически создает благоприятную почву для биотерроризма и использования генетических наступательных вооружений нашими врагами.

Мы осознаем, что данные о геноме человека позволяют получать информацию о генетической предрасположенности той или иной группы, имеющих отношение к какой-либо общности по расовому, национальному и т. д. признакам, так и отдельных индивидов, на сегодня мы не имеем четкого представления о всех возможностях, перспективах информации о геноме человека, и последствия могут быть более непредсказуемыми. На современном этапе при сборе биологических образцов мы, возможно, не можем иметь представление о важности

содержащейся в них информации, в том числе и то, как, используя эти данные, в будущем можно оказывать воздействия на целые поколения групп населения.

Важно на современном этапе нормативно, на законодательном уровне провозгласить принципы уважения прав и ответственность, принципы достоинства и свобод человека, его безопасность в ходе осуществления идентификационной деятельности при отборе, исследовании и хранении генетических данных граждан Российской Федерации.

Можно аргументированно предложить законодательно закрепить нормы права, исключая возможность сбора биологического материала населения России и устранения условий, способствующих ДНК-анализу граждан Российской Федерации, включая вопросы, связанные с усыновлением и вывозом из страны российских детей иностранными гражданами. Сегодня необходимо приложить максимум усилий по развитию розыскной и идентификационной деятельности в Российской Федерации, особенно в части использования возможностей геномной регистрации. При этом государство должно выступить гарантом безопасности использования соответствующих данных геномной информации исключительно в государственных целях.

Наряду с этим, решая проблему безопасности России и непосредственно защиты населения нашей страны от преступных посягательств, где преобладающее число преступлений против личности, террористического характера, половой неприкосновенности и половой свободы личности совершается иностранными гражданами – мигрантами, считаем противоположно необходимым ужесточить политику ДНК-регистрации и соответствующего контроля за иностранными гражданами.

<sup>5</sup> Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации: указ Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642 // СЗ РФ. 2016. № 46. Ст. 6887.

### Список литературы:

1. Буряков Е. В. Проблемные вопросы правового регулирования розыска лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия и суда // Актуальные вопросы организации розыскной работы: электронный сборник научных статей по материалам межведомственного круглого стола (Московский областной филиал Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя, 18 ноября 2016 г.). М., 2017.
2. В. Путин: некие силы целенаправленно собирают биоматериал россиян. 30 октября 2017 г. // РИА Новости. URL: <https://www.ntv.ru/novosti/1946284/> (дата обращения: 15.04.2020).
3. Логвин В. М. Правовые и организационные вопросы геномной регистрации в Республи-

### References:

1. Buryakov E. V. Problemnye voprosy pravovogo regulirovaniya rozyska lic, skryvshihsy ot organov doznaniya, sledstviya i suda // Aktual'nye voprosy organizacii rozysknoj raboty: elektronnyj sbornik nauchnyh statej po materialam mezhdovedstvennogo kruglogo stola (Moskovskij oblastnoj filial Moskovskogo universiteta MVD Rossii imeni V. YA. Kikotya, 18 noyabrya 2016 g.). M., 2017.
2. V. Putin: nekie sily celenapnavlenno sobirayut biomaterial rossiyan. 30 oktyabrya 2017 g. // RIA Novosti. URL: <https://www.ntv.ru/novosti/1946284/> (data obrashcheniya: 15.04.2020).
3. Logvin V. M. Pravovye i organizacionnye voprosy genomnoj registracii v Respublike Bela-

- ке Беларусь // Актуальные проблемы уголовного процесса и криминалистики: сборник статей / М-во внутр. дел Респ. Беларусь, учреждение образования «Могилевский институт Министерства внутренних дел Республики Беларусь»; редкол.: Ю. А. Матвейчев (отв. ред.) [и др.]. Могилев, 2015.
4. *Лукомская А. С.* К вопросу о государственной геномной регистрации // Вестник Оренбургского государственного университета. Оренбург, 2012. № 3.
  5. *Панова А. А., Соколов А. Ф.* Всеобщая геномная регистрация: pro et contra. Энциклопедия судебной экспертизы // Научно-практический журнал. 2014. № 1 (3).
  6. *Парфёнов А. В., Ковалев В. Н., Билоус Е. Н.* Организация оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел по раскрытию убийств, связанных с безвестным исчезновением граждан: учеб.-метод. пособ. М., 2014.
  7. *Перепечина И. О.* Федеральный закон «О государственной геномной регистрации в Российской Федерации»: правовые и криминалистические аспекты // Вестник криминалистики. 2010. Вып. 1 (33).
  8. *Перепечина И. А.* Правовое обеспечение судебной ДНК-идентификации в контексте защиты прав личности // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 11.
  9. Сбор биоматериалов: Кремль говорит о фактах, эксперты оценивают риски. 31 октября 2017 г. // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/society/20171031/1507935100.html> (дата обращения: 02.06.2020).
- rus' // Aktual'nye problemy ugolovnogogo procesa i kriminalistiki: sbornik statej / M-vo vnutr. del Resp. Belarus', uchrezhdenie obrazovaniya «Mogilevskij institut Ministerstva vnutrennih del Respubliki Belarus'»; redkol.: Yu. A. Matvejchev (otv. red.) [i dr.]. Mogilev, 2015.
4. *Lukomskaya A. S.* K voprosu o gosudarstvennoj genomnoj registracii // Vestnik Orenburgskogo gosudarstvennogo universiteta. Orenburg, 2012. № 3.
  5. *Panova A. A., Sokolov A. F.* Vseobshchaya genomnaya registraciya: pro et contra. Enciklopediya sudebnoj ekspertizy // Nauchno-prakticheskij zhurnal. 2014. № 1 (3).
  6. *Parfyonov A. V., Kovalev V. N., Bilous E. N.* Organizaciya operativno-rozysknoj deyatel'nosti organov vnutrennih del po raskrytiyu ubijstv, svyazannyh s bezvestnym ischeznoveniem grazhdan: ucheb.-metod. posob. M., 2014.
  7. *Perpechina I. O.* Federal'nyj zakon «O gosudarstvennoj genomnoj registracii v Rossijskoj Federacii»: pravovye i kriminalisticheskie aspekty // Vestnik kriminalistiki. 2010. Vyp. 1 (33).
  8. *Perpechina I. A.* Pravovoe obespechenie sudebnoj DNK-identifikacii v kontekste zashchity prav lichnosti // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2008. № 11.
  9. Sbor biomaterialov: Kreml' govorit o faktah, eksperty ocenivayut riski. 31 oktyabrya 2017 g. // RIA Novosti. URL: <https://ria.ru/society/20171031/1507935100.html> (data obrashcheniya: 02.06.2020).

**Для цитирования:**

*Парфёнов А. В.* Концептуальный подход к идентификационной безопасности в Российской Федерации в ходе осуществления розыскной и идентификационной деятельности // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 2 (54). С. 186–192.

**For citation:**

*Parfyonov A. V.* Conceptual approach to identification security in the Russian Federation in the course of search and identification activities // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. No 2 (54). P. 186–192.