

Н. С. Железняк,
доктор юридических наук,
профессор

ПРОБЛЕМЫ ВНЕДРЕНИЯ ВУЗОВСКИХ НАУЧНЫХ РАЗРАБОТОК В ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНУЮ ПРАКТИКУ

PROBLEMS OF THE IMPLEMENTATION OF UNIVERSITY SCIENTIFIC DEVELOPMENTS INTO OPERATIONAL-SEARCH PRACTICE

В работе рассматривается опыт внедрения научной продукции в практическую деятельность оперативных подразделений, освещаются существующие в этой сфере проблемы и определяются некоторые пути их разрешения.

Обращается особое внимание на правотворческие проблемы, оказывающие существенное влияние на правоохранительную практику: некачественное формулирование предписаний закона, противоречия между положениями закона и конкретизирующего его установления ведомственного нормативного правового акта, непоследовательную позицию высшего суда Российской Федерации в решении насущных вопросов оперативно-розыскной деятельности.

Исследуется специфика внедрения научной продукции, призванной совершенствовать российскую правоохранительную деятельность. На основе результатов научного поиска делаются выводы и вносятся некоторые рекомендации по оптимизации рассматриваемой системы.

The paper examines the experience of implementing scientific products into the practical activity of operational units, highlights the problems existing in this area and identifies some ways of their solutions.

Special attention is paid to law-making problems that exercise a significant influence on law enforcement practice, among them poor-quality formulation of the provisions of the law, contradictions between the provisions of the law and the departmental normative legal act that specifies it, the inconsistent position of the Supreme Court of the Russian Federation in addressing pressing issues of operational-search activity.

The specificity of the implementation of scientific products served to improve Russian law enforcement is investigated. Based on the results of scientific research, some conclusions are drawn and some recommendations are made to optimize the considered system.

Исследование избранной темы, на наш взгляд, следует начать с в общем-то философского вопроса: «Зачем человечеству нужна наука?».

Для ответа на него в первую очередь необходимо воспользоваться мнением некоторых известных в науке людей.

Так, древнегреческий философ Платон считал, что «наука — не что иное, как восприятие», а английский философ, социолог и психолог Герберт Спенсер полагал, что «наука — это организованное знание» [4. — С. 311]. Эти вполне понятные читателю, но разноплановые определения, к сожалению, не привносят ничего нового в содержание нашего исследования.

Обратившись к современным источникам, которые представляют науку как сферу челове-

ческой деятельности, функцией которой является выработка и теоретическая систематизация объективных знаний о действительности [3], мы вплотную приближаемся к ответу на поставленный нами в начале работы вопрос о предназначении науки.

По нашему мнению, упомянутые выше систематизированные объективные знания о действительности должны помогать человечеству решать стоящие перед ним проблемы¹. Но так ли

¹ Хотя российский философ, социолог Александр Зиновьев полагает, что «ставить проблемы важнее, чем их решать. Решенные проблемы исчезают в прошлое, поставленные рождают будущее» [1. — С. 592].

это на самом деле, попытаемся разобраться на примере осуществления научной деятельности в «силовых» ведомствах государства российского. И хотя мы не можем быть уверенными в том, что ими используется одно и то же лекало для реализации рассматриваемой функции, что-то подсказывает, что в этом смысле они очень похожи.

Итак, в вузе МВД России научная работа осуществляется «в целях дальнейшего совершенствования организации научной и научно-технической деятельности, выявления, применения и распространения положительного опыта в оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации» [15]. Основной смысл настоящей сентенции заключается в необходимости *использования научных знаний* в правоохранительной и сопрягающейся² с нею деятельности органов внутренних дел *с целью ее совершенствования* (здесь и далее курсивом будут выделяться наиболее значимые, на наш взгляд, моменты. — Н. Ж.). Именно так эта цель транслируется в Методических рекомендациях «Проведение научного исследования»³, где присутствует следующий посыл: «Основной целью науки в системе МВД России является *повышение эффективности оперативно-служебной деятельности* органов внутренних дел *на основе результатов научно-исследовательских работ*».

Определив основное направление научной работы вузов системы МВД России, раскроем ее содержание. В таких учреждениях планы и результаты научной деятельности (осуществляемой в основном преподавателями, в зависимости от специализации кафедр работавшими ранее на практике или исключительно теоретиками) распределяются по двум векторам: педагогическому и практическому.

Научные разработки в области учебной работы позволяют модернизировать образовательный процесс, а значит — лучше подготовить будущих специалистов или повысить уровень квалификации действующих сотрудников в правоохранительной сфере. Поскольку это в меньшей степени влияет на оптимизацию непосредственно практической деятельности, мы не будем далее развивать анализ научных разработок учебного труда преподавателя.

Практикоориентированные научные исследования способствуют последующему применению созданных на их основе утилитарных мето-

дик, технологий и иных возможностей с целью усовершенствования повседневной деятельности «силовых» структур. Именно данный параметр рассматриваемой деятельности будет занимать приоритетное место в нашем научном поиске.

С вышеозначенной целью попытаемся показать упрощенную схему взаимодействия вузовской науки и практики, которая подразумевает исключение из этой цепочки в некоторой степени бюрократических процедур: систематизации заявок заказчиков в центральном аппарате, их анализа, выбора, на взгляд чиновников, наиболее приоритетных, определения вузов-исполнителей, направления адресатам заявок, оформления вузовскими учеными рабочих программ исследований или планов-проспектов, подготовки, прохождения в вузе и последующего направления в Научно-производственное объединение «Специальная техника и связь» МВД России для помещения в банк данных научно-технической информации заключительных научных отчетов и готовой продукции. Очевидно, что указанная работа (возможно, в чем-то и нужная) занимает большой пласт сил и времени, но вряд ли существенно влияет на получение позитивного практического результата.

Итак, упомянутая упрощенная схема взаимодействия вузовской науки и практики, по нашему мнению, может быть представлена в двух вариантах:

1) существование (выявление) практической проблемы — направление заявки практиков в вуз — проведение научного исследования — формулирование рекомендаций — возможное⁴ их использование практиками;

2) существование (выявление) практической проблемы — инициативное вузовское научное исследование имеющейся проблемы — ... а далее по вышеуказанной схеме.

Для понимания картины существующих на практике проблем в наиболее близкой нам сфере — оперативно-розыскной деятельности (далее — ОРД) — приведем несколько наглядных примеров.

Первый из них (как и последующие) условно назовем нормативным.

Большинство правоприменительных проблем, как мы уже неоднократно убеждались, возникает либо из-за отсутствия нормативного правового регулирования какого-либо вида деятельности, либо из-за ошибок в регламентации таких действий, либо из-за противоречия между

² В этом случае речь идет об учебной работе, направленной на формирование будущих специалистов или повышение профессиональной подготовки действующих сотрудников.

³ Подготовлены Центром организационного обеспечения научной деятельности ВНИИ МВД России в 2020 году.

⁴ Ряд здравых научных рекомендаций невозможно применить на практике в связи с наличием в действующих законодательных актах или ведомственных нормативных документах процедур либо предписаний, не сочетающихся с идеями ученых или противоречащих им.

отдельными положениями законодательных и ведомственных нормативных правовых актов.

Например, осуществленное нами исследование сложившейся в некоторых регионах России практики получения (или неполучения) судебного разрешения на ограничение конституционных прав граждан показывает, что в проведении гласного обследования жилища отказывают судебные органы Чувашской Республики, Краснодарского края, Псковской, Курганской областей.

В Кемеровской, Мурманской, Свердловской, Сахалинской, Тверской областях судебные постановления получают лишь в отдельных районах.

Не возникает с этим проблем в Тыве, Якутии, на Чукотке, в Красноярском крае⁵.

Таким образом, на территории России существует серьезная проблема, порожденная кассационным определением Верховного Суда Российской Федерации от 09.01.2013 № 45-012-77, в котором отмечалось, что «по смыслу положений Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» оперативно-розыскное обследование осуществляется негласно и не может быть направлено на обнаружение и изъятие доказательств по уголовному делу. *Гласная же форма обследования фактически превратила его в обыск в жилых помещениях до возбуждения уголовного дела, проведенный с нарушением требований, установленных статьей 182 УПК РФ*»⁶.

Однако опять же Верховный Суд РФ через шесть лет высказывает позицию, противоречащую его предыдущей точке зрения о том, что гласное обследование жилища равнозначно обыску: «Нельзя признать нарушением статьи 89 УПК РФ, статей 7, 11 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» ссылку адвоката Мантышева на то, что *жилища обследовались до возбуждения уголовного дела, поскольку по смыслу указанных норм возбуждение уголовного дела не является обязательным условием для осуществления оперативно-розыскной деятельности*» [2].

И если в нормальной правовой системе последующее решение компетентного органа незамедлительно отменяет предыдущее, у нас не все

заинтересованные лица своевременно знакомятся с такими документами.

Один из выходов из существующего положения был предложен автором настоящей статьи в изданной в 2021 г. монографии [6], но кто их читает, кроме ученых?

Другим негативным примером может выступать наличие явных противоречий в регламентации прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, в Федеральном законе от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — ФЗ о прокуратуре) и приказе Генерального прокурора РФ от 15.02.2011 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» (далее — Приказ), регулирующем этот вид деятельности.

Так, в ФЗ о прокуратуре (ч. 2 ст. 21) отмечается, что «*проверка исполнения законов проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, в случае, если эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки*». Проще говоря, в законодательном акте представлено единственное основание для проведения прокурорской проверки — наличие у прокурора сведений о нарушении закона. В Приказе же (п. 5) содержатся несколько таких противоречащих закону оснований, например: *в плановом порядке, в том числе по указанию вышестоящего уполномоченного прокурора; в других случаях, с учетом состояния законности в этой сфере деятельности и отсутствия положительных результатов в работе*.

Можно было бы продолжать сопоставление предписаний законодательного и подзаконного нормативных правовых актов, но уже и этого, представляется, достаточно для формулирования вывода о неполноценности нашей правовой системы, позволяющей должностным лицам, надзирающим за соблюдением законов, самим их нарушать, мотивируя это приказом Генерального прокурора РФ, хотя ст. 4 Конституции РФ определяет, что она и федеральные законы имеют верховенство на всей территории России, а согласно ч. 5 ее ст. 6 «в случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон». Более того, по результатам проведенного исследования автором настоящей статьи было подготовлено и внедрено в практику подразделений ФСКН России, а затем и МВД России пользующееся большим спросом научно-практическое пособие [7], позволяющее выстраивать в сфере ОРД рабочие взаимоотношения с надзорными органами. Знают ли об этом представители всех

⁵ Интересно, что повлияло на принятие указанных сибирскими судами решений, противоречащих рассматриваемой ниже позиции высшего судебного органа: отдаленность от центра, недостаточность средств коммуникации, качество юридического образования или что-то другое?

⁶ См. подр.: Чечётин А. Е. О толковании права на гласное проведение оперативно-розыскных мероприятий [19].

заинтересованных оперативных подразделений МВД России?

Третий пример — это оценка качества нормативного правового регулирования сыскной работы. За 25 лет существования в положениях Федерального закона от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее — ФЗ об ОРД) выявлено такое количество проблем, негативно влияющих на правоприменительную практику, что впору писать его новую редакцию. Это попытались сделать отдельные ученые [8; 10], но дальше создания проектов работа не пошла, т.к. установить полноценные контакты с представителями Государственной Думы РФ, убедить их и другие заинтересованные структуры (даже достучаться до руководства своего ведомства) в необходимости корректировки действующих или принятия новых предписаний (редакций) закона представляется неисполнимой мечтой подавляющего большинства ученых.

И, наконец, четвертый: нечеткая формулировка предписания ч. 2 ст. 10 ФЗ об ОРД длительное время позволяла «держать в заложниках» сотрудников оперативных подразделений, вынуждая их по любому поводу не только для проформы заводить дела оперативного учета, но и пытаться работать по ним. По результатам нашего исследования количество таких дел на одно должностное лицо составляло более сотни. Ненужное бумаготворчество отвлекало сотрудников от повседневной сыскной деятельности и не позволяло работать эффективно. Такая ситуация продержалась в системе МВД России несколько десятков лет, пока, наконец, не была (возможно, и по нашим рекомендациям) существенно трансформирована.

Все предложенные в статье примеры нормативного свойства позволяют сделать два далеко идущих вывода. С одной стороны, правовая система Российской Федерации не только несовершенна, но и не стремится к оптимизации. С другой стороны, лицами, обладающими возможностями модернизации практической деятельности «силовых» ведомств, не предпринимаются надлежащие меры по исправлению существующего положения или, по крайней мере, эта работа ведется «ни шатко, ни валко».

Ярким образцом такого состояния дел выступает создание в начале XXI века в системе МВД России нового Организационно-научного управления. На данное структурное подразделение профессорско-преподавательским составом вузов МВД России возлагались большие надежды. Представлялось, что министерство наконец-то повернулось лицом не только к чаяниям ученых мужей, но и к нуждам практиков, дабы изучить имеющиеся научные разработки, выявить

позитивные идеи и передовые методики и претворить их на практике⁷.

К сожалению, эти надежды не оправдались. Вскоре в рамках оргштатных мероприятий управление было упразднено. Хотя большой вопрос, насколько оно, даже если бы сохранилось, решило сформулированную нами задачу по реализации научных достижений на практике. Чем оно управляло или могло управлять? В беседе с одним из бывших руководителей данного структурного образования⁸ автор услышал любопытную сентенцию: «Мы были созданы для совершенствования научной деятельности вузов МВД, а не внедрения ее результатов в практику». В связи с этим возникает простой и совершенно понятный вопрос: «Зачем и кому нужна научная деятельность, не приносящая конкретных результатов: индивиду, государству, обществу?». Ответ на него, как говорится, лежит на поверхности, поскольку система управления инновациями должна рассматриваться как совокупность управленческих, организационных отношений, направленных на обеспечение деятельности и развитие общества [5. — С. 121].

Не в угоду моде, а по необходимости здесь следует процитировать Президента РФ В. В. Путина, который 08.02.2018 на заседании Совета по науке и образованию отметил: «...Страна ждет от науки новых решений, которые могут изменить качество жизни людей, придать мощную динамику развитию России» [17].

А что же происходит сейчас в значительной части вузовской науки? Как она влияет на совершенствование практики, и нужна ли она последней? Проще говоря — кто является ее потребителем?

В соответствии с п. 15.4.1 упомянутого ранее Положения сначала заказчиками научной продукции для практики выступали не только центральные министерские структуры, но и территориальные органы МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровнях, осуществляющие заказы на создание научной продукции. Это позволяло *любому* заинтересованному структурному образованию обратиться к исследователям за разрешением назревших на практике проблем.

Однако через три года согласно п. 5 Руководства по осуществлению научной (научно-исследова-

⁷ В различных областях знаний исследователи делали, делают и, мы надеемся, будут делать попытки трансфера инноваций из науки в практическую деятельность [см., напр.: 9. — С. 668—679].

⁸ Документы о деятельности Организационно-научного управления МВД России автору найти не представилось возможным.

тельской) деятельности в органах внутренних дел Российской Федерации [13] число заказчиков практикоориентированной научной продукции сократилось до подразделений центрального аппарата МВД России. Теперь для того, чтобы задействовать ученых, территориальным органам следовало обратиться в центральный аппарат МВД, где специалисты (или чиновники?) определяли приоритетные (на их взгляд) потребности практики.

Такая неудобоваримая система продержалась также три года, после чего МВД России вернулось к предыдущей схеме заказа научной продукции, скорректировав для этого п. 15.4.1 Положения [12].

Таким образом, нормативные веса снова качнулись в сторону территориальных органов, что позволило им самостоятельно заявлять о существующих практических проблемах, нуждающихся в разрешении.

Так кто же их будет разрешать?

На 01.01.2020 в 22 образовательных и 3 научных организациях МВД России работал 3681 сотрудник (работник), обладающий ученой степенью. Были подготовлены 268 научно-исследовательских работ [14].

Арифметические расчеты (куда в науке без математики?) позволяют сделать любопытный вывод, согласно которому, с одной стороны, всякий исследователь системы МВД России в течение года подготовил примерно 7% от одной единицы научной продукции, с другой — при таких темпах каждому ученому потребуется примерно 16 лет, чтобы самостоятельно реализовать одно научное исследование⁹.

Интересно то, что в заключительном разделе обзора о результатах научной (научно-исследовательской) деятельности в органах внутренних дел Российской Федерации в 2019 году предлагается: (п. 1.1) *«сосредоточить основное внимание на формировании заявок на проведение научных исследований, направленных на решение наиболее актуальных задач, стоящих перед органами внутренних дел»* (здесь ничего не сказано о самих научных исследованиях, их качестве, утилитарности) и (1.4) *«исключить формальный подход к внедрению результатов научной деятельности в практическую деятельность органов внутренних дел»* (это пожелание вполне сочетается с нижеизложенными мыслями о полезности научных разработок для практики).

Подтверждение успешности научной деятельности реализуется (в том числе) посредством получения актов внедрения научной продук-

ции¹⁰. Ежегодно их насчитывается примерно 100—150 или чуть больше в каждом образовательном или научном учреждении. Причем примерно пятая часть из них — акты внедрения научной продукции в правоохранительную деятельность¹¹. Конечно, некоторые действительно позволяют судить о полезности проведенного исследования — например, научно-практический комментарий¹² к какому-либо закону или методические рекомендации [11] по осуществлению какой-то правоприменительной деятельности. Однако большая часть таких научных работ вряд ли принесла существенную пользу практикующим представителям «силовых» ведомств, иначе, на наш взгляд, правоохранительная деятельность нынче выглядела бы совсем по-другому¹³.

Формулируя ответы на сакраментальные российские вопросы «Что делать?» и «Кто виноват?», мы умышленно упускаем второй, поскольку наука, как мы уже отмечали, создана для достижения иной цели — совершенствования жизни человека, общества, государства в нынешних непростых условиях существования.

Ответ же на вопрос «Что делать?», по нашему мнению, не имеет однозначного решения. Тем не менее попытаемся дать на этот счет некоторые рекомендации.

Нужно ли пересмотреть систему внедрения научной продукции в практику? На наш взгляд, нужно хотя бы для того, чтобы исключить заформализованную (количественную) оценку этого труда.

Не стоит ли воссоздать специальное подразделение, курирующее практикоориентированные научные исследования? Полагаем, что делать это-

¹⁰ Они подразделяются на внедренные в правоохранительную деятельность, в деятельность вуза, в деятельность образовательных организаций МВД России, в деятельность сторонних организаций.

¹¹ Простейшие арифметические подсчеты свидетельствуют, что ежегодно актов внедрения научной продукции в практику вузами и научными учреждениями МВД России насчитывается более трех тысяч.

¹² См., напр.: Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» [18].

¹³ Повторно применив математические вычисления, сделаем не бесспорный, но недалекий от истины вывод, что ежегодно *центральный аппарат и каждый из территориальных органов* МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровнях получают в среднем по 30 единиц так называемой научной продукции, целью создания которой выступает совершенствование правоохранительной деятельности.

⁹ Напоминаем, что речь идет лишь о практикоориентированных научных работах.

го не следует, поскольку согласно Положению эту функцию реализуют так называемые научно-практические секции, создаваемые в подразделениях центрального аппарата МВД России, территориальных органах МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровнях.

И если все это существует, тогда почему множество интересных идей, рожденных в головах небезразличных к своей профессии и про-

блемам практики исследователей, научных разработок, позволяющих оптимизировать ОРД, да и другие сферы правоохранительной деятельности, не доходят до своего логического завершения и не приносят пользы делу борьбы с преступностью?

Точного ответа на этот вопрос мы дать не можем, а поэтому, на наш взгляд, он нуждается в более углубленном исследовании. Кто рискнет?

ЛИТЕРАТУРА

1. Антология мудрости / сост. В. Ю. Шойхер. — М. : Вече, 2007.

2. Апелляционное определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 08.10.2019 № 201-АПУ19-45.

3. Большая советская энциклопедия. — URL: <https://gufo.me/dict/bse/%D0%9D%D0%B0%D1%83%D0%BA%D0%B0>.

4. Борохов Э. Энциклопедия афоризмов (Мысль в слове). — М. : АСТ, 2000.

5. Дудник А. С. Особенности внедрения социальных инноваций в современных российских организациях // Вестник РУДН. Серия : Социология. — 2015. — Т. 15. — № 3.

6. Железняк Н. С. Оперативно-розыскное обследование жилища: правовые и правоприменительные проблемы и перспективы : монография. — Красноярск : СибЮИ МВД России, 2021.

7. Железняк Н. С. Проблемы прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность : научно-практическое пособие. — Красноярск : СибЮИ ФСКН России, 2013.

8. Железняк Н. С. Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» : проект. — Красноярск : СибЮИ ФСКН России, 2013.

9. Ключарев Г. А., Арсентьев М. В., Трофимова И. Н. Институты и практики стимулирования инноваций: мнение экспертов // Современное общество : актуальные проблемы и перспективы развития / Вестник Российского университета дружбы народов. Серия : Социология. — 2018. — Т. 18. — № 4.

10. Луговик В. Ф. Оперативно-розыскной кодекс Российской Федерации : авторский проект. — Омск : Омская юридическая академия, 2014.

11. Мамонтов Д. Ю. Отдельные аспекты противодействия преступлениям, совершаемым в лечебно-профилактических учреждениях : методиче-

ские рекомендации. — Краснодар : КрУ МВД России, 2020.

12. О внесении изменений в нормативные правовые акты МВД России : приказ МВД России от 24.04.2019 № 272.

13. Об осуществлении научной (научно-исследовательской) деятельности в органах внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 01.04.2016 № 155.

14. Обзор о результатах научной (научно-исследовательской) деятельности в органах внутренних дел Российской Федерации в 2019 году / ВНИИ МВД России. — М., 2020.

15. Положение об основах организации научного обеспечения в системе МВД России : утверждено приказом МВД РФ от 18.03.2013 № 150 «Об организации научного обеспечения и применении положительного опыта в органах внутренних дел Российской Федерации».

16. Проведение научного исследования : методические рекомендации Центра организационного обеспечения научной деятельности ВНИИ МВД России, 2020.

17. Стенографический отчет о заседании Совета по науке и образованию. — URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/56827>.

18. Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» : научно-практический комментарий / под ред. проф. А. Е. Чечётина. — Барнаул : БЮИ МВД России, 2007.

19. Чечётин А. Е. О толковании права на гласное проведение оперативно-розыскных мероприятий // Правовые и организационно-тактические аспекты совершенствования оперативно-розыскной деятельности (памяти профессора Д. В. Ривмана) : материалы региональной научно-практической конференции. — СПб. : СПбУ МВД России, 2014.