



ISSN 2072-9391

№ 3 (59) Сентябрь 2021
№ 3 (59) September 2021

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 • 2021

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

2021

№ 3 (59)

сентябрь

Журнал издается
с декабря 2006 г.

Редакционная коллегия

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

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;

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

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

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

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

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

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

Зигмунт Ольга Александровна, доцент факультета образовательных и общественных наук Университета Фехта (Германия), кандидат философских наук, доцент;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Савенок Анатолий Леонидович, заведующий кафедрой уголовного права и криминологии Академии МВД Республики Беларусь, доктор юридических наук, профессор;

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

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

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

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

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

2021

№ 3 (59)

September

The Journal
has been published since
December 2006

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;

Vage G. ENGIBARYAN, Dr. of Law, Professor, Professor
of the Department of Criminal Procedure of the Yerevan State University
of the Republic of Armenia;

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;

Ol'ga A. ZIGMUNT, Candidate of Law, Associate Professor, Associate
Professor of the Faculty of Educational and Social Sciences of the University
of Vechta (Germany);

Evgeniy V. KIRICHYOK, Dr. of Law, Associate Professor, Head of the
Educational Methodical Work Management (Management Academy
of the Ministry of the Interior of Russia). Moscow. Russian Federation;

Anatolij M. KONONOV, Dr. of Law, Professor, Merited Law Expert of the
Russian Federation, Professor of the Department of State Law Disciplines
of the Moscow State University of Technology and Management Named
After K. G. Razumovsky;

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;

Anatolij N. MIRONOV, Dr. of Law, Associate Professor,
Professor at the Department of Public Protection Bodies Management
(Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia).
Moscow. Russian Federation;

Irina P. 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;

Sergej A. NEVSKIJ, Dr. of Law, Professor, Deputy Head
of the all-Russian Research Institute of the Ministry of Internal Affairs
of Russia – Head of the Research Center No. 1;

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;

Vladislav N. ORLOV, Dr. of Law, Associate Professor,
Professor of the Department of Organization of Execution
of Punishments at the Saint Petersburg University
of the Federal Penitentiary Service;

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;

Anatolij L. SAVENOK, Dr. of Law, Professor, Head of the Department
of Criminal Law and Criminology of the Academy of the Ministry
of Internal Affairs of the Republic of Belarus;

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;

Anatolij 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;

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

Е. В. Белик
П. А. Рогов
Г. С. Синиченко

М. А. Фильчагина
Э. А. Циткилова
В. А. Яровая

Техническая верстка: С. Х. Аминов
А. А. Мельникова

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

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

Подписано в печать 29.09.2021.
Формат 60×84 1/8.
Объем 21,62 п. л. Тираж 500 экз.
Первый завод 76 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.rf/folder/6891081>.

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

Решением Высшей
аттестационной комиссии
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, 2021.

ТРУДЫ АКАДЕМИИ УПРАВЛЕНИЯ МВД РОССИИ

2021
№ 3 (59)

сентябрь

Журнал издается
с декабря 2006 г.

СОДЕРЖАНИЕ

НАУЧНО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

- Андреева И. А. Реформирование как вид социальных изменений8
Баранов В. В., Рудакова О. Н. Цифровой этикет как фактор формирования
информационной безопасности сотрудников органов внутренних дел20
Пожарский Д. В. Дисфункциональность государства32
Саркисян Г. Г. Модель Единого информационного пространства
государственных органов, уполномоченных на осуществление
оперативно-розыскной деятельности38

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: МЕТОДОЛОГИЯ, ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

- Белова С. Н., Цвилий-Букланова А. А., Самольсов П. В. Предупреждение
типичных нарушений при закупках товаров, работ, услуг для нужд органов
внутренних дел: методология, теория, судебная практика48
Корабельникова Ю. Л. О конституционно-правовой природе и содержании
права на безопасность59
Фомичёв А. А. Защита нравственности как конституционная обязанность
государства67

УПРАВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

- Болдырев У. К. К вопросу о процессе разработки и принятия
управленческих решений в органах внутренних дел Российской Федерации78
Кушнарёва Е. В. Алгоритм подготовки и проведения совещаний
в территориальных органах МВД России89
Макаренкова О. Н. О некоторых вопросах управления кадрами
в Министерстве внутренних дел Российской Федерации
в условиях формирования цифровой полиции98

УГОЛОВНОЕ ПРАВО И УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

- Сизова В. Н. Система наказаний за совершение уголовных проступков
в порядке научного прогнозирования108

ВЫЯВЛЕНИЕ, РАСКРЫТИЕ И РАССЛЕДОВАНИЕ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

- Долганов С. И. Меры предупреждения корпоративного мошенничества
в сфере банковской деятельности116
Иванов П. И. Об особенностях выявления и раскрытия экономических
и коррупционных преступлений, совершаемых при освоении бюджетных
средств (оперативно-розыскной аспект)123
Лапунова Ю. А. Новая Стратегия национальной безопасности
Российской Федерации и ее значение для организационного обеспечения
противодействия преступлениям, совершаемым на религиозной почве132
Тамбовцев А. И., Павличенко Н. В. Объективные оценки нравственности
содействия оперативно-розыскным органам139

Уважаемые авторы!

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

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

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

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

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

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

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

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

СУДЕБНО-ЭКСПЕРТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Гаврилин Ю. В., Калашников Г. М., Мелешев Р. С., Радионов В. П. Методика экспертного исследования деятельности кредитно-потребительских кооперативов и иных организаций финансового рынка, имеющих признаки «финансовых пирамид» 148

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ, МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Поздняков А. Н. О зарубежном опыте борьбы с этнической преступностью и возможности его использования в практической деятельности российских правоохранительных органов 158

Саидов Ф. З. История становления и развития института Омбудсмана Кыргызской Республики 165

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ РЕТРОСПЕКТИВА

Рыжова Ю. В. Полицейское законодательство как инструмент обеспечения внутренней безопасности Российской империи второй половины XIX – начала XX в. 172

ДИСКУССИОННАЯ ТРИБУНА

Сергеева Ю. В. К вопросу о совершенствовании правовой регламентации задач оперативно-розыскной деятельности 181



Worked with issue

E. V. Belik
P. A. Rogulyov
G. S. Sinichenko

M. A. Filchagina
E. A. Tsitkilova
V. A. Yarovaya

Technical layout: **S. K. Aminov**
A. A. Melnikova

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

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

Print is signed 29.09.2021
Format 60×84 1/8

Capacity, printed sheet 21,62 p. s.
Circulation 500 copies.
Первый завод 76 экз.
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, 2021.

PROCEEDINGS

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

2021

№ 3 (59)

September

The Journal
has been published since
December 2006

CONTENT

SCIENTIFIC METHODOLOGICAL PROBLEMS

Andreeva I. A. Reformation as a Type of Social Change.....	8
Baranov V. V. Rudakova O. N. Digital Etiquette as a Factor in the Formation of Information Security of Employees of Internal Affairs Bodies	20
Pozharsky D. V. The Dysfunctionality of the State	32
Sarkisyan G. G. The Model of the Unified Information Space of State Bodies Authorized to Carry out Operational Investigative Activities	38

STATE MANAGEMENT: METHODOLOGY, LEGAL ENFORCEMENT

Belova S. N., Cvilij-Buklanova A. A., Samolysov P. V. Prevention of Typical Violations in the Procurement of Goods, Works, Services for the Needs of Internal Affairs Bodies: Methodology, Theory, Judicial Practice	48
Korabelnikova Y. L. On the Constitutional and Legal Nature and Content of the Right to Security	59
Fomichyov A. A. The Protection of Morality as a Constitutional Duty of the State	67

MANAGEMENT OF INTERNAL AFFAIRS BODIES

Boldyrev U. K. On the Issue of the Process Of Developing and Making Managerial Decisions in the Internal Affairs Bodies of the Russian Federation.....	78
Kushnaryova Y. V. Algorithm of Preparation and Holding of Meetings in the Territorial Bodies of the Ministry of Internal Affairs of Russia	89
Makarenkova O. N. On Some Issues of Personnel Management in the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation in the Context of the Formation of the Digital Police	98

CRIMINAL LAW AND CRIMINAL PROCEDURE

Sizova V. N. The System of Punishments for Committing Criminal Offenses in the Scientific Forecasting Order	108
--	-----

DETECTION, CLEARANCE AND INVESTIGATION OF CRIMES

Dolganov S. I. Measures to Prevent Corporate Fraud in the Banking Sector.....	116
Ivanov P. I. On the Specifics of Identifying and Disclosing Economic and Corruption Crimes Committed During the Development of Budget Funds (Operational Investigative Aspect)	123
Lapunova Yu. A. The new National Security Strategy of the Russian Federation and Its Significance for the Organizational Support of Countering Crimes Committed on Religious Grounds	132
Tambovtsev A. I., Pavlichenko N. V. The Objective Assessments of the Morality of the Operational Investigative Bodies' Assistance	139

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.

JUDICIAL-EXPERT ACTIVITY

Gavrilin Y. V., Kalashnikov G. M., Meleshev R. S., Radionov V. P. The Methodology of Expert Research of the Activities of Credit and Consumer Cooperatives and Other Financial Market Organizations that have the Characteristics of «Financial Pyramids» 148

FOREIGN EXPERIENCE, INTERNATIONAL COOPERATION

Pozdnyakov A. N. About the Foreign Experience of Combating Ethnic Crime and the Possibility of Its Use in the Practical Activities of Russian Law Enforcement Agencies 158
Saidov F. Z. History of the Formation and Development of the Institution of the Ombudsman of the Kyrgyz Republic 165

LAW ENFORCEMENT RETROSPECTIVE

Ryzhova Y. V. Police Legislation as a Tool for Ensuring the Internal Security of the Russian Empire in the Second Half of the XIX – Early XX Century 172

FORUM FOR DISCUSSION

Sergeeva Y. V. On the Issue of Improving the Legal Regulation of the Operational Investigative Activities Tasks 181



НАУЧНО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ проблемы

ИРИНА АНАТОЛЬЕВНА АНДРЕЕВА,
профессор кафедры государственно-правовых
дисциплин,
доктор юридических наук, доцент
Академия управления МВД России
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8
E-mail: irinandreeva3812@rambler.ru

IRINA ANATOL'EVNA ANDREEVA,
Professor of the Department of State and Legal
Disciplines,
Doctor of Law, Associate Professor
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: irinandreeva3812@rambler.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 the State;
the History of the Teachings on Law and the State.

ORCID 0000-0002-7735-0362

УДК 340.115

DOI 10.24412/2072-9391-2021-359-8-19

Дата поступления: 13 июля 2021 г.

Дата принятия статьи в печать: 10 сентября 2021 г.

Реформирование как вид социальных изменений Reformation as a Type of Social Change

Аннотация

Актуальность: развитие современного общества отличается коррелятивностью его возрастающей сложности с усиливающимся вмешательством государства в общественные процессы. В различных отраслях общественного знания в число наиболее теоретически и практически значимых проблем научного исследования выдвинулась проблема управляемости социальными изменениями. В связи с этим всестороннее теоретическое осмысление реформирования как наиболее управляемой формы социальных изменений и как сложного феномена современной государственно-правовой жизни представляется актуальной теоретико-правовой задачей.

Постановка проблемы: теория реформы востребована не только практикой реформационного процесса в современном Российском государстве, нуждающейся в научном обосновании выбора подходов, принципов и методов реформирования, что повысило бы эффективность государственного управления в различных об-

Abstract

The relevance: the development of modern society is characterized by the correlation of its increasing complexity with the increasing interference of the state in social processes. In various branches of public knowledge, the problem of controllability of social changes has been put forward as one of the most theoretically and practically significant problems of scientific research. In this regard, a comprehensive theoretical understanding of the reform as the most manageable form of social change and as a complex phenomenon of modern state and legal life seems to be an urgent theoretical and legal task.

The problem statement: the theory of reform is in demand not only by the practice of the reform process in the modern Russian state, which needs a scientific justification for the choice of approaches, principles and methods of reform, which would increase the efficiency of public administration in various public spheres. The lack of theoretical provisions also leads to significant gaps in the historical and legal reconstruction of

ществленных сферах. Дефицит теоретических положений приводит также к существенным пробелам в историко-правовой реконструкции российских реформ, несмотря на стабильно повышающийся к ним в последние десятилетия научный интерес. Решение такой сложной социально значимой задачи, как разработка теоретико-методологических аспектов реформирования, возможно на основе совместных усилий представителей различных общественных наук, в числе которых теории права и государства принадлежит весомая роль.

Цель исследования: выявить различные подходы к пониманию реформирования, уточнить содержание понятий «реформа», «реформирование», соотнеся их с другими видами социальных изменений.

Методы исследования: историко-генетический, сравнительный, системный, метод экспликации понятия, общелогические методы и приемы познания.

Результаты и ключевые выводы: долгое время изучение проблем реформирования осуществлялось достаточно изолированно в рамках различных общественных наук (истории, социологии, философии, политологии, экономики, юриспруденции, культурологии и др.). Необходимость междисциплинарного подхода в целях выработки понятий, описывающих реформирование (реформа, реформатор, механизм реформы, типология реформ, циклы, субъекты и объекты реформирования и т. д.), сегодня декларируется многими исследователями. Лишь на основе синтеза знания, полученного в результате исследования отдельных аспектов реформ, возможно формирование целостного системного представления о реформах – теории реформ и организация управления реформированием на ее основе. Особенность этой формы социальных изменений состоит в том, что любая реформа имеет государственно-правовое измерение. В связи с этим юридические науки, в первую очередь их теоретико-исторический блок, должны и могут внести существенный вклад в разработку теории реформы, терминологического аппарата, что позволит анализировать практику реформирования в обществе в динамике как целостную систему взаимодействия субъекта и объекта реформирования.

Реформы имеют особое значение в качестве предмета историко-правовых исследований, особенно большой потенциал исследования реформаторского процесса имеют для приращения знаний о том, как функционирует современное государство, поскольку реформирование, представляющее диалектическую связь стабильности и преобразований, политики и права, превратилось в период модерна,

Russian reforms, despite the steadily increasing scientific interest in them in recent decades. The solution of such a complex socially significant task as the development of theoretical and methodological aspects of reform is possible on the basis of joint efforts of representatives of various social sciences, among which the theory of law and the state plays a significant role.

The purpose of the study: to identify different approaches to understanding the reform, to clarify the content of the concepts of “reform”, “reformation”, correlating them with other types of social changes. Research methods: historical-genetic, comparative, system, the method of explication of the concept, general logical methods and methods of knowledge.

The results and key conclusions: for a long time, the study of the problems of re-formation was carried out quite isolated within the framework of various social sciences (history, sociology, philosophy, political science, economics, law, cultural studies, etc.). Today, many researchers declare the need for an interdisciplinary approach in order to develop concepts describing reform (reform, reformer, reform mechanism, reform typology, cycles, subjects and objects of reform, etc.). Only on the basis of the synthesis of knowledge obtained as a result of the study of certain aspects of reforms, it is possible to form a holistic systemic view of reforms-the theory of reforms and the organization of reform management on its basis. The peculiarity of this form of social change is that any reform has a state-legal dimension. In this connection, the legal sciences, and, first of all, their theoretical and historical block, should and can make a significant contribution to the development of the theory of reform, the terminological apparatus, which will allow analyzing the practice of reform in society in dynamics as an integral system of interaction between the subject and the object of reform.

Reforms are of particular importance as a subject of historical and legal research, especially the research of the reform process has a great potential for increasing knowledge about how the modern state functions, since reform, which represents the dialectical connection of stability and transformation, politics and law, turned into the main tool for managing the development of society in the period of modernity, Modern times.

Based on the explication of the concepts of «reform», «reformation», the signs of the concept of «reformation» are highlighted, its correlation with other types of state-legal changes is shown. Reformation is defined as a process of controlled (or in a weak version – designed by the reform actors) innovative social changes that have a political and legal form in a politically organized society, covering significant parameters of the object of reform

Нового времени в главный инструмент управления развитием общества.

На основе экспликации понятий «реформа», «реформирование» выделены признаки понятия «реформирование», показано его соотношение с другими видами государственно-правовых изменений. Реформирование определено как процесс управляемых (или в упрощенном варианте – сконструированных акторами) инновационных социальных изменений, имеющих в политически организованном обществе политико-юридическую форму, охватывающих значимые параметры объекта реформирования и приводящих его в качественно иное состояние посредством постепенного целенаправленного воздействия.

Ключевые слова: реформа; реформирование; социальные изменения; революция; трансформация; признаки реформирования.

and bringing it into a qualitatively different state, through a gradual purposeful impact.

Key words: reform; reform; social changes; revolution; transformation; signs of reform.

Долгое время реформы недооценивались как форма общественных изменений по сравнению с великими революциями, кардинально изменившими (можно даже сказать, создавшими) современный мир, который, кстати, можно характеризовать как мир, где стали возможны реформы. Действительно, реформы не имеют сопоставимых с революциями колоссальных последствий и исторического значения. Видимо, по этой причине реформам было посвящено гораздо меньше фундаментальных исследований. Круг теоретиков революции чрезвычайно широк, чего нельзя сказать о теоретиках реформы. В то время как, например, обращение социологов к анализу революции как социального явления (достаточно вспомнить П. Сорокина) привело к складыванию социологии революций, социологии реформ не сложилось до сих пор. В отечественном общественном сознании эта ситуация усугублялась «революционноцентричной теорией общества, превращающей революцию в смысловой эпицентр развития» [35, с. 5], стойкой марксистской традицией представления о реформе как предательстве революции. Несмотря на свершившийся «процесс грандиозной инверсии – перехода от прославления революции к культу реформ», теоретические проблемы, связанные с реформой, по определению Л. П. Буевой, практически не анализируются, а в базовых представлениях о социальных изменениях царят путаница и дилетантизм [29, с. 107].

Тем не менее количество исследований и публикаций, посвященных конкретным проблемам реформирования экономики, права, различных сфер общества, значительно. Традиционно понятие «реформа» лежит в основе осмыс-

ления истории России, а отечественный опыт реформ является центральной темой исторической и историко-правовой науки дореволюционного, советского и постсоветского периодов [3, с. 202; 30]. Большое значение для исторической реконструкции российского реформаторского опыта имели теоретико-методологические положения в работах В. В. Ильина, А. С. Панарина, А. С. Ахиезера [13, 14]. В частности, А. С. Ахиезером были предложены критерии успешности реформ, отстаивалась идея о важности ценностных оснований реформ [4, с. 20–26, с. 17]. Однако позитивное содержание реформ, осуществлявшихся в России, до сих пор недооценено, акцент исследователями часто делается на их негативных аспектах, они описываются через призму неэффективности, незавершенности, противоречивости [29, с. 121]. Необоснованно противопоставляется реформаторство, базирующееся на западных моделях развития, контрреформаторству, связываемому с социокультурным своеобразием России [3, с. 295]. Кочующим из работы в работу стереотипным положением, не имеющим значимого объяснительного потенциала, является характеристика российских реформ как «реформ сверху» [31, с. 52; 37, с. 51]. Ю. П. Швец [38, с. 270] даже провозглашает проведение реформ сверху особенностью цивилизаций восточного типа. Полагаем, что историографическая ситуация в области изучения российских реформ может быть значительно улучшена обращением к теоретическим аспектам реформирования, фундаментальная их проработка поможет избавиться от малообоснованных, но широко распространенных суждений, позволит преодолеть некоторую фрагмен-

тарность исследований и расширить спектр изучаемой проблематики.

В последние годы теоретическое осмысление реформы получило некоторое развитие. Ранее всего от анализа отдельных реформ к построению теории реформирования перешла экономическая наука, в которой сложился категориальный аппарат теории экономических реформ (В. М. Полтерович, Е. А. Капогузов, В. Н. Лексин, А. Н. Швецов), выделившийся в новый раздел экономической теории, посвященный процессам целенаправленного изменения экономических институтов. Так, В. М. Полтерович определяет в качестве предмета теории реформ управляемую трансформацию институтов [25, с. 7]. Явно выражена тенденция к переходу от эмпирико-описательной стадии изучения проблем организации реформационных процессов в сфере образования [9, с. 45–65] к фиксации причин, закономерностей, функций, принципов реформирования, составлению классификаций образовательных реформ, выявлению критериев эффективности реформ и т. д. в педагогической науке. В работах в рамках социальной философии Т. И. Грицкевич [6] предложена ряд теоретически значимых положений, некоторые из них развиваются в данном исследовании. Таким образом, основы реформирования как процесса, как целенаправленной деятельности властей по усовершенствованию определенной сферы жизни общества находят теоретическое осмысление в различных областях научного знания.

Работ, посвященных отдельным наиболее значимым российским и зарубежным реформам, подготовленным в рамках юридических наук, в том числе истории права и государства, довольно много, даже простое их перечисление заняло бы большую часть статьи. Теоретико-методологические основы реформационного процесса обычно в них не раскрываются, однако материал, содержащийся в них, может стать предметом анализа, систематизации и представляет ценность для построения теории реформирования. Гораздо меньше работ, авторы которых (А. А. Дорская, Д. А. Пашенцев, К. В. Петров), анализируя реформационные процессы в государственно-правовой сфере, выделяют обобщающие моменты, но это позволяет говорить о сформированности потребности в разработке теории реформы (реформирования) в науке теория и история права и государства.

В юридической науке в последние десятилетия разрабатывается понятие «правовая реформа» [10, с. 28], сложилось два подхода: «узкий» подход (правовая реформа сводится к реформе законодательства), «широкий» (правовая реформа связывается с переводом правовой системы в целом в новое качественное состояние) [23, с. 13–14].

А. А. Дорской предложена классификация правовых реформ [11, с. 13], выделены методологические особенности изучения правовых реформ в России [10, с. 29–31], которые можно трансформировать в ряд требований к исследователю реформ: выявлять место правовых реформ в общей схеме реформирования; оценивать результативность реформ после их завершения; обязательно составлять периодизацию реформы; опираться на классификацию правовых реформ на основе источника реформирования; при оценке результативности правовых реформ ориентироваться на улучшение качества жизни большинства членов общества, измеряя его посредством социологических опросов населения; изучение правовой реформы осуществлять с учетом отношения к ней общества (психологического фактора) в зависимости от этапа ее проведения.

Термином «правовые реформы» А. А. Дорская обозначает как реформы, призванные изменить саму правовую реальность, так и направленные на обеспечение преобразований в политической, экономической, социальной и других сферах жизни. Поскольку любая реформа, как будет показано далее в статье, имеет государственно-правовое измерение, правовую форму, нет смысла это дополнительно подчеркивать определением «правовая» в отношении реформ, объектом воздействия которых являются иные (неправовые) сферы общественных отношений. Согласимся с мнением К. В. Петрова, что более рационально употреблять термин «правовая реформа» применительно к узкому объекту – праву, «изменению системы права» [24, с. 158], для обозначения процесса перехода правовой системы в новое качественное состояние, содержательно раскрывающегося [28, с. 141] как преобразование деятельности участников правовой системы; преобразование и совершенствование состава субъектов правовой системы; реформирование, проходящее на федеральном, региональном, местном уровнях правового регулирования; изменение содержания правового регулирования. Г. В. Мальцев определил правовую реформу как комплекс целенаправленных преобразований, придающих праву и правовой системе новые существенные качества, приводящих к постепенной замене старой системы новой [20, с. 6].

Таким образом, проблематика реформирования в последние годы привлекает все большее внимание ученых, поскольку реформирование приобрело перманентный и повсеместный характер благодаря способности современных (демократических) обществ порождать реформы, выдерживать испытание переменами и, в конечном счете, управлять реформами. Это актуализирует и ретроспективный взгляд на российский

и мировой опыт реформирования, традиции реформирования. Однако расширенное понимание смыслового содержания реформ в политическом и научном дискурсе, вплоть до отождествления с любого рода изменениями, инициированными государством [33, с. 18], является одним из методологических рисков в изучении традиционно важного направления историко-правовых исследований.

Термин «реформа» для обозначения способа постепенных перемен в общественной жизни, которые осуществляются властью с целью ее улучшения, впервые в научном и общественном дискурсе появляется в XVIII в. [17, с. 10]. И это не случайно. Современное государство характеризуется постоянным вмешательством в общественную жизнь, которое осуществляется на рациональных и даже научных основах созданным для этого бюрократическим аппаратом [2, с. 16–19]. Современное государство — это государство, проводящее интервенционистскую политику [16, с. 15], что приводит к превращению реформ в важнейший инструмент государственного управления. Реформы и современное государство — постоянные спутники. Современное общество отличает «в высшей степени реформистский характер», т. к. реформы, как правило, порождают новые реформы [16, с. 11]. «В сознании правителей утверждается представление о том, что преобразования являются важной и необходимой частью практики управления», уже XVIII в. стал «веком реформ» на всем европейском континенте [19, с. 13–14]. Увеличение роли реформирования в развитии современного общества — это устойчивая, объективная и рационально объяснимая тенденция государственно-правового развития — государственно-правовая закономерность.

Несмотря на то что термин «реформа» в современной науке относится к числу часто употребляемых и, на первый взгляд, прост по своему содержанию, его определение поднимает много вопросов теоретического характера. В целях экспликации определений, имеющих в литературе, необходимо поместить наше рассуждение о данном понятии в пространство социальных изменений, определить место реформы среди других форм преобразования общества, раскрыть ее соотношение с другими видами изменений. «Реформа — преобразование, изменение, переустройство какой-либо стороны общественной жизни (порядков, институтов, учреждений), не уничтожающее основ существующей социальной структуры» [36, с. 556]. Если в этом отношении в науке царит единодушие, то для обозначения видов социальных изменений существует много терминов. Некоторые из них (эволюция, революция, реформирование) — классические и имеют дли-

тельную историю словоупотребления, некоторые (модернизация, трансформация, инновация, реструктуризация, модификация, реорганизация) стали популярны в последние годы, при этом исследователи вкладывают в них разное содержание и по-разному соотносят друг с другом. В отдельных случаях авторы дают оригинальные, расходящиеся с общепринятыми подходами, но малообоснованные трактовки. Например, С. И. Морозов выделяет три основные формы (вида) изменения современного государства: развитие, трансформация, модернизация [22, с. 129]. Вспомним, что традиционно развитие определяется как постепенное, необратимое, закономерное изменение (это определение приводит и автор классификации). В научной литературе неоднократно отмечалось, что понятие «развитие», однозначно прежде связываемое в теориях, базирующихся на признании прогрессивности изменений, с понятием «прогресс», сегодня в общественных науках вытеснено понятием «социальное изменение», не имеющим оценочного компонента и охватывающим широкий круг разнообразных социальных перемен безотносительно к их направленности [17, с. 15; 39]. Но в любом случае понятие «развитие» является однопорядковым с понятием «изменение» и его содержание шире, чем содержание второго и третьего понятий. К тому же модернизация обычно трактуется как вариант трансформации. П. Штомпка [39, с. 170–171] отмечает, что термин используется в трех смыслах: прогрессивные социальные изменения; сложносоставной процесс перехода от традиционного к современному обществу, свершившийся в классическом варианте в XVI–XVIII вв. в европейских странах; процесс преодоления отсталости неразвитых стран («догоняющей» модернизации).

При этом одни и те же исследователи могут определять реформу как форму (вид) социальных изменений и как способ социальных изменений [31, с. 50; 7]. Очевидно, что в первом случае понятие «реформа» употребляется в более широком смысле, в нашем понимании — близком термину «реформирование». Например, можно вспомнить широко цитируемое определение В. М. Полтеровича: реформа — это «целенаправленное изменение институтов, предполагающее присутствие в экономической системе агентов, которые разрабатывают и реализуют план трансформации» [25, с. 30]. Если же реформа определяется как «специфический способ изменения, представляющего собой направленное целевое видоизменение внеположенного объекта (института, отношений, структурно-функциональных и социальных связей)» [7, с. 39], то очевидно, что этим способом является преобразовательная деятельность властно-

го субъекта, достаточно целостный комплекс мероприятий (по формулировке В.В. Ильина и А.С. Панарина — «направленное, радикальное, фронтальное, всеохватывающее переустройство (или планируемая модель такового)»), осуществляемых им с целью «изменения порядка сущностного функционирования социальной структуры, обретения ею принципиально иного фазового состояния» [13, с. 59].

Не все исследователи дифференцируют термины «реформа» и «реформирование», хотя чаще всего различие между ними в имплицитной форме присутствует. Если реформа определяется как способ воздействия, то реформирование (реформационный процесс) — как «взаимосвязанная система последовательно осуществляемых действий, совершаемых субъектом, наделенным специальными властными полномочиями, а также другими участниками процесса в связи с осуществлением реформы» [7, с. 66], «как процесс системных изменений по отношению к исследуемому объекту, проводимый либо управляющей системой, либо в рамках ее саморазвития» [15, с. 28].

Полагаем, что для обозначения особого вида социальных изменений, о котором ведется речь в данной статье, предпочтительнее использовать термин «реформирование», т. к. он лучше отражает их процессуальный характер, недостаточность слова «реформа» подталкивает исследователей к его употреблению во множественном числе, например: «Реформы — это последовательные действия политических институтов, отдельных личностей, которые процессуально преобразуют определенные сферы общественной жизни, реализуют программу перехода от наличной жизни к желаемой» [27, с. 56]. «Реформирование — это непрерывный процесс усовершенствования определенной сферы общественных отношений властными структурами с помощью проведения реформ, это совокупность последовательных действий по изменению определенных общественных институтов и их структурно-функциональных связей», реформирование — это «изменение чего-либо посредством реформ» [18, с. 82]. В таком понимании «реформирование», т. е. приведение реформируемого объекта, системы в качественно иное состояние, может произойти в результате как одной, так и, что чаще всего происходит, нескольких реформ. С другой стороны, «реформа не означает автоматически наступления изменений» [16].

Термин «реформа» имеет инструментальное содержание, ориентируя исследователя на изучение цели, принципов, методов, субъектов (акторов) реформы, тогда как термин «реформирование» акцентирует внимание на процессуальности, этапности, направлениях, ито-

гах и результатах преобразований. Реформу можно определить как «правовое, институциональное, организационное воздействие на общественные отношения, которое осуществляет государство в виде компетентных органов власти и иные организации на основании норм права». Мы заимствовали формулировку, предложенную К.В. Петровым для определения цели реформы [24]. Представляется, что цель реформы — не воздействие (воздействие — это способ), а приведение общественных отношений, системы, института в желаемое (иное) состояние, которое определенным образом описывается и провозглашается как цель реформы реформаторами или имплицитным образом может быть выведено из официальных документов, высказываний и т. д.

Понятие «реформирование» содержательно сближается с понятием «трансформация». За редким исключением, когда трансформация определяется как процесс, осуществляющийся без вмешательства государства [18, с. 82], трансформация также рассматривается как управляемый процесс изменений. Известный немецкий экономист Г.-Ю. Вагенер считает, что специфика трансформации как особой формы социальных изменений состоит в намеренном воздействии субъекта на объект и понимает под трансформацией каких-либо систем завершившийся процесс изменений, вызванный волей и действиями политиков, который посредством замещения важнейших характеристик системы другими провоцирует настолько качественный скачок, что старая система вытесняется новой [41]. Трансформация может быть результатом нескольких реформ, поскольку аккумуляция последствий многих реформ, затрагивающих изменяемую систему частично, приводит к ее качественному изменению. Из этого вытекает важная методологическая идея: если отдельные реформы посредством объединения своего воздействия на систему приводят к трансформации, то изучение трансформации (реформирования) предполагает ее декомпозицию исследователем на череду реформ или на этапы реформирования.

Таким образом, рассматриваемые термины могут использоваться как синонимы, хотя работа над соотношением содержания данных понятий имеет перспективы. В частности, представляется, что термин «трансформация» позволяет акцентировать внимание на объективной составляющей процесса изменений, а термин «реформирование» — на субъектах реформирования, на политико-правовом характере их преобразовательной деятельности, что в большей степени соответствует специфике юридического исследования.

Многие исследователи обозначают в качестве значимой задачи отграничение реформирования от других видов социальных изменений.

Обобщение сложившихся позиций — весьма непростая задача. Авторами выделяются разные виды социальных изменений, разные критерии применяются для отграничения, не всегда поясняется содержание критериев, которые при ближайшем рассмотрении выглядят туманно. Так, весьма ценно предложение отличать реформаторские процессы от таких видов государственно-правовых изменений, как реструктуризация, реорганизация и т. д. [33, с. 18], но предложенный критерий — «реформы отличаются масштабом, поскольку связаны с преобразованием целой сферы жизни общества, а не отдельных институтов» — спорен и методологически мало полезен. Вызывает сомнение предложение не считать реформами те преобразования, которые не улучшили жизнь большинства людей, выясняя это с помощью социологических опросов [36, с. 556; 10, с. 32; 12, с. 11].

В связи с этим предлагаем к обсуждению уточненные признаки реформирования, которые позволяют отличить его (в определенном смысле также и трансформацию) от других видов социальных (государственно-правовых) изменений (спонтанных изменений, реорганизации, революции и др.). Учитывая, что нами проводится различие понятий «реформа» и «реформирование», полагаем, что отдельной реформе свойственны не все признаки.

1. Целенаправленность или управляемость изменений.

В выделении этого признака и противопоставлении реформирования спонтанной эволюции наблюдается единство ученых [7; 25; 20, с. 6]. Существуют социальные изменения, которые реализуются без проекта, распространяясь диффузным образом, через определенное время мы можем лишь их констатировать, практически не имея шансов идентифицировать их инициаторов. Реформирование же представляет собой процесс и результат управляемых и желаемых социальных изменений, которые первоначально так или иначе представлены в виде проекта. Реформирование является результатом специально организованной деятельности субъекта, имеющего властные полномочия, которая направлена на целевое воздействие на объект социальной реальности [7, с. 151]. Эти государственно-правовые изменения легче обнаружить и проанализировать в государственно-правовой динамике, чем спонтанные и диффузные изменения. Однако именно в силу своего свойства быть управляемым изменением реформирование представляет собой сложный комплексный феномен как с точки зрения его структуры (Т. И. Грицкевич выделяет 5 элементов реформационного процесса: субъект деятельности; субъективную сторону (психическое отношение к совершаемой деятельности); объект реформирования; объек-

тивную сторону процесса, характеризующую реальность вне зависимости от субъекта, и характер взаимодействия между субъектом и объектом в процессе осуществления изменений [7, с. 124]), так и с точки зрения динамики (это процесс, который включает большое количество последовательно разворачивающихся мероприятий, протекает в виде стадий, представляющих собой единую систему процессуальных действий). На первой стадии формулируется цель реформирования, на второй разворачивается управление процессами разработки и осуществления механизма реформы, а возможно и ее корректировки, в связи с чем в контексте единого процесса реформирования снимается оппозиция между реформами и контрреформами. Третья стадия связана с практической работой по воздействию на объект и должна включать в себя компоненты мониторинга реакции на изменения самого объекта [7, с. 126–134].

Критерий «управляемости» отличает реформирование от спонтанных изменений. Однако дихотомические классификационные схемы упрощают сложную реальность. Между спонтанными изменениями и целенаправленными воздействиями на общество как крайними случаями возможно существование «переходных» форм. Если взять рассмотренный признак реформирования как основу для классификации реформ, то можно увидеть их разнообразие по степени управляемости, т. е. сформированности механизма управления реформированием [32], определенности концептуальных основ, последовательности, осмысленности вносимых корректировок, выраженности стадий и т. д.

Итак, реформирование является конструктивным процессом, его следует отличать от социальных изменений, которые не подчиняются политической воле, являются результатом общественного действия, взаимодействия, но не результатом человеческого намерения, отсюда — второй признак реформирования.

2. Наличие особого субъекта или субъектов реформирования, или акторов, которые продвигают те или иные реформы.

Прежде всего, это реформатор [7, с. 200] — субъект, обладающий «максимальными властными полномочиями» и осуществляющий «профессиональную деятельность, связанную с управлением общественными процессами (чаще с управлением государством)». Поскольку главным актором реформ является реформатор (государство и его органы), посредством изучения реформ как политического феномена общественные науки раскрывают становление, функционирование современного государства, его влияние на социальное и экономическое развитие в прошлом и настоящем [30, с. 22]. Будучи особым актором, имеющим возможности

опереться на насилие, принуждение, что в определенных случаях стирает границу между революцией (мирной) и реформой (радикальной), поскольку фактор насилия в реформах тоже присутствует, современное государство все же стремится избежать насильственных реформ и убедить гражданское общество в правильности своих актов. Для достижения поставленной цели даже сильная политическая воля требует если не активного участия общества, то его одобрения и поддержки. «Реформы являются результатом совместных действий людей, представляющих как структуры исполнительной и (или) представительной власти, так и лидеров «групп защиты общественных интересов» [34, с. 40]. В современных условиях под влиянием процессов глобализации и цифровизации степень открытости реформы обществу является одним из важных факторов ее успеха. Особенно это важно и актуально, если субъект и объект реформирования совпадают (как в случае административной реформы) и возникают сомнения в том, может ли государственный аппарат сам себя реформировать или способен только имитировать реформационный процесс [5, с. 3].

На современный процесс реформирования, как бы ни важна была фигура законодателя, влияет множество акторов, степень их влияния зависит от наличия у них доступа в общественные пространства (политическое, правовое, административное, академическое, информационно-медиатическое) осуществления реформы. Важная научная задача при изучении реформы — идентифицировать этих акторов, их роль и влияние, мотивы, действия, индивидуальные и коллективные ресурсы, властные сети, в которых они участвуют. Большим объяснительным потенциалом в этом отношении обладает теория вето-игроков Д. Цебелиса, описывающая процесс изменений через взаимодействие рациональных акторов и институтов [26]. В западной науке на основе этой теории проведено интересное сравнительное исследование судебных реформ последних десятилетий в европейских государствах [40].

В соответствии с этим признаком реформы по степени открытости обществу можно классифицировать на публичные и непубличные. Степень публичности (открытости) реформ не следует преувеличивать, даже включение проблемы в политическую повестку (повестку реформирования) может произойти, минуя стадию предварительного публичного обсуждения [21, с. 177], не говоря уже о реализации нововведений.

3. Достаточно значимый масштаб, серьезный характер изменений, их качественность, которые характеризуют реформирование, позволяют отличить его от других видов государствен-

ных изменений: реструктуризации, реорганизации и т. д.

Существует длительная традиция (которая поддерживается отдельными авторами и сегодня) отличать реформирование от революционного процесса по масштабу, качеству изменений. Реформирование не уничтожает «основ существующей социальной структуры» [36, с. 556], «всегда сохраняет основы экономической и государственной систем» [31, с. 50], «эволюционное социальное преобразование не предполагает ломки институциональной и конституционной структуры государства» [29, с. 107]. В современных общественных науках представление о реформе как частичных изменениях в обществе, не затрагивающих основ общественного порядка, сосуществует с представлением о реформе как «радикальном, фронтальном, всеохватывающем переустройстве» [14, с. 59], «преобразованиях, ведущих к качественному переустройству объекта, затрагивающему его глубинные основания» [7, с. 62]. Изменению взглядов на реформу в немалой степени способствовала коренная трансформация постсоветских обществ посредством реформ.

Реформирование, на наш взгляд, необходимо связывать с качественными, значимыми или даже существенными социальными изменениями, которые при определенных условиях могут оказаться равнозначными революции. Таким образом, от разного рода модификаций, реорганизаций, реструктуризаций реформирование отличается своим инновационным характером. Инновации в государственном управлении можно определить как «новые формы, способы и методы деятельности в сфере государственного управления, которые кардинально отличаются от традиционных, вследствие чего их внедрение приводит к глубоким внутрисистемным изменениям и (или) перестройке отношений системы управления с внешней средой, и которые, будучи внедренными в управленческую практику, значительно повышают эффективность деятельности государственных органов» [1, с. 30]. Реорганизации государственного аппарата представляют собой массовое перманентное явление государственной жизни. Не всегда они, даже выступая под названием «реформа», приводят к реформированию. Во всех этих случаях реформаторская логика заключается в воздействии на «государственное разделение труда» либо посредством создания новых, более специализированных структурных подразделений, либо посредством укрупнения, создания межведомственных структур, чтобы преодолеть чрезмерную раздробленность. Эти «организационные игры» чаще всего являются инструментом утверждения политической власти, инструментом ее перераспреде-

ления и являются свидетельством соотношения политико-административных сил [40]. Помимо этого реструктуризация и реорганизация не предполагает переосмысления норм, определяющих смысловое содержание институтов, их цели и задачи [33, с. 18].

Если предложенный второй и третий признаки подчеркивают политическую природу реформирования, то посредством следующего признака (юридическое оформление реформы) уточняется политико-правовая природа реформирования. В связи с этим использование такой формулировки, как «реформы сверху», не имеет смысла.

4. Особая юридическая форма социальных изменений – неотъемлемое свойство реформ и реформирования.

Согласимся с К. В. Петровым, что формой (формальным способом) проведения реформы является издание одного или нескольких нормативных правовых актов разного иерархического уровня и деятельность компетентных органов власти по их реализации [24, с. 159]. Однако то, что реформа осуществляется в юридической форме, не означает, что ее можно отождествлять с принятием любого нормативного правового акта, вносящего изменения в жизнь общества, т. е. с законотворческой деятельностью.

Реформаторство как вид политико-юридической преобразовательной, проективной деятельности инновационного характера нуждается в ценностном обосновании.

5. Реформирование – это социальные изменения, утверждающие новые ценности.

На аксиологию реформ впервые обратил внимание В. фон Гумбольдт: «Для того чтобы совершить переход от существующего состояния к задуманному новому, следует всегда по возможности стремиться к тому, чтобы каждая реформа возникала из идей, господствующих в умах людей». Со степенью распространенности идей, лежащих в основе преобразований общественной жизни, с их ценностными основами он связывал их успешность, только так привнесение нового принципа в жизнь сможет остаться без изменений [6, с. 135; 8, с. 184–189]. Немецкий социолог К. Манхейм считал, что всякое реформирование имеет ценностное измерение и проблема выбора ценностей (во имя чего планируются перемены?) неизбежна при любом реформировании [29, с. 107]. Реформирование как сдвиг в ценностях рассматривал российский философ А. С. Ахиезер [4, с. 20–26], это значит, что осуществляемые акторами реформы изменения имеют не только экономические, технические и т. п., но и ценностные параметры.

Реформирование, таким образом, является процессом управляемых (или сконструированных акторами) инновационных социальных изменений, имеющих в политически организованном обществе политико-юридическую форму, охватывающих значимые параметры объекта реформирования и приводящих его в качественно иное состояние посредством постепенного целенаправленного воздействия.

Список литературы:

1. Андреева И. А. Инновационный потенциал социального партнерства в государственном управлении // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 2 (58).
2. Андреева И. А. «Современное государство» как исторический тип // История государства и права. 2011. № 2.
3. Андреева Т. В. Власть и реформы в России в первой половине XIX в.: отечественная историография конца XX – начала XXI в. // Петербургский исторический журнал. 2014. № 2.
4. Ахиезер А. С. Ценности общества и возможности реформ в России // Общественные науки и современность. 1994. № 1.
5. Барабашев А. Г., Клименко А. В. Состояние и направления реформ российского госуправления. Москва, 2017.
6. Грицкевич Т. И. Реформационный процесс: структура и динамика: монография. Кемерово, 2014.
7. Гумбольдт В. Фон. Идеи конституционного государственного устройства в связи с новой

References

1. Andreeva I. A. Innovacionnyj potencial social'nogo partnerstva v gosudarstvennom upravlenii // Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii. 2021. № 2 (58).
2. Andreeva I. A. «Sovremennoe gosudarstvo» kak istoricheskij tip // Istoriya gosudarstva i prava. 2011. № 2.
3. Andreeva T. V. Vlast' i reformy v Rossii v pervoj polovine XIX v.: otechestvennaya istoriografiya konca XX – nachala XXI v. // Peterburgskij istoricheskij zhurnal. 2014. № 2.
4. Ahiezer A. S. Cennosti obshchestva i vozmozhnosti reform v Rossii // Obshchestvennye nauki i sovremennost'. 1994. № 1.
5. Barabashev A. G., Klimenko A. V. Sostoyanie i napravleniya reform rossijskogo gosupravleniya. Moskva, 2017.
6. Grickevich T. I. Reformacionnyj process: struktura i dinamika: monografiya. Kemerovo, 2014.
7. Gumbol't V. Fon. Idei konstitucionnogo gosudarstvennogo ustrojstva v svyazi s novoj francuzskoj konstituciej // O svobode: antologiya

- французской конституцией // О свободе: антология западноевропейской классической либеральной мысли. Москва, 1995.
8. *Гумбольдт фон В.* Язык и философия культуры / пер. с нем.; под ред. А. В. Гулыги и Г. В. Рамишвили. Москва, 1985.
 9. *Данилова Л. Н.* Реформирование общеобразовательной школы в Европе (вторая половина XX – начало XXI в.): дис. ... д-ра. пед. наук. Ярославль, 2017.
 10. *Дорская А. А.* О методологии изучения российских правовых реформ // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Юридические науки». 2015. № 1 (17).
 11. *Дорская А. А.* Типология правовых реформ // Вестник РГГУ. 2015. № 1.
 12. *Игнатьева М. В.* Правовые реформы в Российской Федерации: антропологический анализ // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Юридические науки». 2014. № 3.
 13. *Ильин В. В., Панарин А. С., Ахиезер А. С.* Реформы и контрреформы в России / под ред. В. В. Ильина. Москва, 1996.
 14. *Ильин В. В., Панарин А. С.* Философия политики. Москва, 1994.
 15. *Капогузов Е. А.* Реформы государственного управления: структурные альтернативы // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2015. № 4.
 16. *Квиек М.* Реформирование европейских университетов: государство всеобщего благосостояния как недостающий контекст // Вопросы образования. 2015. № 2.
 17. *Колосова Н. Н.* Общественная реформа: социокультурная модель (на материале крестьянской реформы 1861 года): монография. Пос. Персиановский, 2019.
 18. *Кононова Д. С., Резер Т. М.* Понятие и сущность процесса реформирования государственной гражданской службы Российской Федерации // Стратегии развития социальных общностей, институтов и территорий: материалы III Международной научно-практической конференции. Екатеринбург, 2017. Т. 1.
 19. *Кром М. М., Пименова Л. А.* Феномен реформ в Европе раннего Нового времени // Феномен реформ на западе и востоке Европы в начале Нового времени (XVI–XVIII вв.): сборник статей. Санкт-Петербург, 2013.
 20. *Мальцев Г. В.* Конституция и правовая реформа в Российской Федерации // Правовые реформы в России: теория и практика осуществления: материалы научно-практической конференции. Ростов-на-Дону, 2004.
 21. *Митрохина Т. Н.* Политическая повестка дня // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2019. № 1.
 22. *Морозов С. И.* Особенности применения институциональной парадигмы к исследованию современного государства // Вестник Volgogradского государственного университета. Москва, 1995.
 8. *Gumbol't Fon V.* Yazyk i filosofiya kul'tury / per. s nem.; pod red. A. V. Gulygi i G. V. Ramishvili. Moskva, 1985.
 9. *Danilova L. N.* Reformirovanie obshcheobrazovatel'noj shkoly v Evrope (vtoraya polovina XX – nachalo XXI v.): dis. ... d-ra. ped. nauk. Yaroslavl', 2017.
 10. *Dorskaya A. A.* O metodologii izucheniya rossijskih pravovyh reform // Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. Seriya «Yuridicheskie nauki». 2015. № 1 (17).
 11. *Dorskaya A. A.* Tipologiya pravovyh reform // Vestnik RGGU. 2015. № 1.
 12. *Ignat'eva M. V.* Pravovye reformy v Rossijskoj Federacii: antropologicheskij analiz // Vestnik Rossijskogo universiteta druzhby narodov. Seriya «Yuridicheskie nauki». 2014. № 3.
 13. *Il'in V. V., Panarin A. S., Ahiezer A. S.* Reformy i kontreformy v Rossii / pod red. V. V. Il'ina. Moskva, 1996.
 14. *Il'in V. V., Panarin A. S.* Filosofiya politiki. Moskva, 1994.
 15. *Kapoguzov E. A.* Reformy gosudarstvennogo upravleniya: strukturnye al'ternativy // Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS. 2015. № 4.
 16. *Kviek M.* Reformirovanie evropejskih universitetov: gosudarstvo vseobshchego blagosostoyaniya kak nedostayushchij kontekst // Voprosy obrazovaniya. 2015. № 2.
 17. *Kolosova N. N.* Obshchestvennaya reforma: sociokul'turnaya model' (na materiale krest'yanskoj reformy 1861 goda): monografiya. Pos. Persianovskij, 2019.
 18. *Kononova D. S., Rezer T. M.* Ponyatie i sushchnost' processa reformirovaniya gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhby Rossijskoj Federacii // Strategii razvitiya social'nyh obshchnostej, institutov i territorij: materialy III Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii. Ekaterinburg, 2017. T. 1.
 19. *Krom M. M., Pimenova L. A.* Fenomen reform v Evrope rannego Novogo vremeni // Fenomen reform na zapade i vostoке Evropy v nachale Novogo vremeni (XVI–XVIII vv.): sbornik statej. Sankt-Peterburg, 2013.
 20. *Mal'cev G. V.* Konstituciya i pravovaya reforma v Rossijskoj Federacii // Pravovye reformy v Rossii: teoriya i praktika osushchestvleniya: materialy nauchno-prakticheskoy konferencii. Rostov-na-Donu, 2004.
 21. *Mitrohina T. N.* Politicheskaya povestka dnya // Vestnik Saratovskogo gosudarstvennogo social'no-ekonomicheskogo universiteta. 2019. № 1.
 22. *Morozov S. I.* Osobennosti primeneniya institucional'noj paradigmy k issledovaniyu sovremen-nogo gosudarstva // Vestnik Volgogradskogo go-

22. Морозов С. И. Особенности применения институциональной парадигмы к исследованию современного государства // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4: «История». 2008. № 2 (14).
23. Пащенко Д. А. Современные подходы к понятию «правовая реформа» // Права и свободы человека и гражданина: теоретические аспекты и юридическая практика: материалы ежегодной Всероссийской научной конференции памяти профессора Ф. М. Рудинского (24 апреля 2014 г.). Москва, 2014.
24. Петров К. В. Понятия «правовая реформа» и «реформа» в юридической науке // Государство и право. 2020. № 4.
25. Полтерович В. М. Современное состояние теории экономических реформ // ЭНСР. 2008. № 1.
26. Помигуев И. А. Роль вето-игроков в федеральном законодательном процессе в современной России: дис. ... канд. полит. наук. Москва, 2016.
27. Працко Г. С., Шпак В. Ю. Политические реформы и революции // Философия права. 2014. № 3 (64).
28. Пучков О. А. Методологические аспекты правовой реформы в России // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2012. Вып. 4.
29. Реформа как социальный феномен // Вестник аналитики. 2013. № 3.
30. Реформы в России. С древнейших времен до конца XX в.: в 4 т. / отв. ред. В. В. Шелохаев. Москва, 2016. Т. 3.
31. Свицова Л. Г., Сыгонина И., Якемсев Д. В. Все повторяется? Проблемы реформирования в постсоветской России // Вестник Мордовского университета. 2003. № 1–2.
32. Синюгин В. Ю., Дмитриев О. В. Правовой анализ развития государственного управления реформированием в России в XVIII–XIX вв. // Бизнес в законе. 2009. № 4.
33. Сони́на Е. О. Особенности реформы как вида государственных изменений: опыт реализации административной реформы в современной России // Вопросы управления. 2017. № 6 (49).
34. Сунгуров А. Ю., Тиняков Д. К. Административная реформа и ее проекты в современной России: были ли коалиции поддержки? // Общественные науки и современность. 2016. № 2.
35. Тузов М. Л., Краснов А. Л. Очерки классической политической философии. Становление теории реформы как альтернативы революции: учебное пособие. Казань, 2016.
36. Философский энциклопедический словарь. 2-е изд. Москва, 1989.
37. Черных Р. М. Особенности реформирования в дореволюционной России // Гуманитарно-государственного университета. Серия 4: «История». 2008. № 2 (14).
23. Pashencev D. A. Sovremennye podhody k ponyatiyu «pravovaya reforma» // Prava i svobody cheloveka i grazhdanina: teoreticheskie aspekty i yuridicheskaya praktika: materialy ezhegodnoj Vserossijskoj nauchnoj konferencii pamyati professora F. M. Rudinskogo (24 aprelya 2014 g.). Moskva, 2014.
24. Petrov K. V. Ponyatiya «pravovaya reforma» i «reforma» v yuridicheskoy nauke // Gosudarstvo i pravo. 2020. № 4.
25. Polterovich V. M. Sovremennoe sostoyanie teorii ekonomicheskikh reform // ENSR. 2008. № 1.
26. Pomiguyev I. A. Rol' veto-igrokov v federal'nom zakonodatel'nom processe v sovremennoj Rossii: dis. ... kand. polit. nauk. Moskva, 2016.
27. Pracko G. S., Shpak V. Yu. Politicheskie reformy i revolyucii // Filosofiya prava. 2014. № 3 (64).
28. Puchkov O. A. Metodologicheskie aspekty pravovoj reformy v Rossii // Vestnik Udmurtskogo universiteta. Seriya «Ekonomika i pravo». 2012. Vyp. 4.
29. Reforma kak social'nyj fenomen // Vestnik analitiki. 2013. № 3.
30. Reformy v Rossii. S drevnejshih vremen do konca XX v.: v 4 t. / отв. ред. В. В. Шелохаев. Москва, 2016. Т. 3.
31. Svincova L. G., Sygonina I., Yakemsev D. V. Vse povtoryaetsya? Problemy reformirovaniya v postsovetsoj Rossii // Vestnik Mordovskogo universiteta. 2003. № 1–2.
32. Sinyugin V. Yu., Dmitriev O. V. Pravovoj analiz razvitiya gosudarstvennogo upravleniya reformirovaniem v Rossii v XVIII–XIX vv. // Biznes v zakone. 2009. № 4.
33. Sonina E. O. Osobennosti reformy kak vida gosudarstvennyh izmenenij: opyt realizacii administrativnoj reformy v sovremennoj Rossii // Voprosy upravleniya. 2017. № 6 (49).
34. Sungurov A. Yu., Tinyakov D. K. Administrativnaya reforma i ee proekty v sovremennoj Rossii: byli li koalicii podderzhki? // Obshchestvennyye nauki i sovremennost'. 2016. № 2.
35. Tuzov M. L., Krasnov A. L. Oчерки klassicheskoy politicheskoy filosofii. Stanovlenie teorii reformy kak al'ternativy revolyucii: uchebnoe posobie. Kazan', 2016.
36. Filosofskij enciklopedicheskij slovar'. 2-e izd. Moskva, 1989.
37. Chernyh R. M. Osobennosti reformirovaniya v dorevolucionnoj Rossii // Gumanitarnye nauki. Vestnik Finansovogo universiteta. 2014. № 1.
38. Shvec Yu. P. O prichine uspešnogo provedeniya reform Aleksandrom II // Izvestiya Altajskogo gosudarstvennogo universiteta. 2009. № 4.
39. Shtompka P. Sociologiya social'nyh izmenenij. Moskva, 1996.
40. Vigour C. R formes de la justice en Europe: Entre politique et gestion. De Boeck Superieur. 2018.

- ные науки. Вестник Финансового университета. 2014. № 1.
38. Швец Ю. П. О причине успешного проведения реформ Александром II // Известия Алтайского государственного университета. 2009. № 4.
39. Штомпка П. Социология социальных изменений. Москва, 1996.
40. Vigour C. R formes de la justice en Europe: Entre politique et gestion. De Boeck Supérieur. 2018.
41. Wagener H.-J. La transformation: un cadre historique et th orique // Revue d' tudes comparatives Est-Ouest. 1998. № 4.

Для цитирования:

Андреева Ирина Анатольевна. Реформирование как вид социальных изменений // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 3 (59). С. 8–19.

For citation:

Andreeva Irina Anatol'evna. Reformation as a type of social change // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2021. № 3 (59). P. 8–19.

ВЛАДИМИР ВЛАДИМИРОВИЧ 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

VLADIMIR VLADIMIROVICH 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

ОЛЬГА НИКОЛАЕВНА РУДАКОВА,
помощник начальника
(по работе с личным составом),
руководитель Группы по работе
с личным составом
Отдел МВД России по району
Восточное Дегунино г. Москвы
Российская Федерация, 127540, г. Москва,
ул. Дубнинская, д. 18
E-mail: olg.rudackova@yandex.ru

OL'GA NIKOLAEVNA RUDAKOVA,
Assistant to the Chief
(for Work with Personnel),
Head of the Group for Work with Personnel
Department of the Ministry of Internal Affairs
of Russia for the Vostochnoye
Degunino District of Moscow
Russian Federation, 127540, Moscow,
Dubninskaya St., 18
E-mail: olg.rudackova@yandex.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 Activities.

УДК 343.341

DOI 10.24412/2072-9391-2021-359-20-31

Дата поступления: 22 января 2021 г.

Дата принятия статьи в печать: 10 сентября 2021 г.

Цифровой этикет как фактор формирования информационной безопасности сотрудников органов внутренних дел

Digital Etiquette as a Factor in the Formation of Information Security of Employees of Internal Affairs Bodies

Аннотация

В статье представлен анализ парадигмы цифрового этикета как неотъемлемого компонента информационной безопасности сотрудника органов внутренних дел в современном контексте. Кроме того, авторы выработали предложения по совершенствованию анализируемого концепта.

Объектом исследования является информационная безопасность как важный элемент современной рабочей среды сотрудника органов внутренних дел.

Предметом исследования является цифровой этикет, являющийся не только частью информационной безопасности, но также и фактором, улучшающим работу сотрудника органов внутренних дел.

Abstract

The article presents an analysis of the digital etiquette paradigm as an integral component of the information security of an internal affairs officer in the modern context. In addition, the authors have developed proposals for improving the analyzed concept.

The object of the study is information security as an important element of the modern working environment of an internal affairs officer.

The subject of the study is digital etiquette, which is not only part of information security, but also a factor that improves the work of an internal affairs officer.

The purpose of the study is a generalized analysis of the digital etiquette paradigm as the basis of information security of internal affairs officers.

Целью исследования является обобщенный анализ парадигмы цифрового этикета как основы информационной безопасности сотрудников органов внутренних дел.

Задачей исследования является изучить цифровой этикет на конкретных примерах применения этого феномена в служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел с последующей выработкой предложений по совершенствованию механизма данного явления.

Методы исследования: для изучения цифрового этикета как части информационной безопасности сотрудника органов внутренних дел используются общенаучные методы: анализ, синтез, сравнение, противопоставление, обобщение, анализ нормативно-правовых актов и документов.

Методология исследования базируется на анализе нормативно-правовых актов, а также научных статей и прочих источников литературы, раскрывающих состояние цифрового этикета как компонента информационной безопасности сотрудника органов внутренних дел.

Научная новизна авторских идей состоит в том, что в работе содержится анализ парадигмы цифрового этикета как компонента информационной безопасности сотрудника органов внутренних дел не только в разрезе российских реалий, но также и зарубежных. Кроме того, автор выработал предложения по совершенствованию поведения сотрудников органов внутренних дел в социальных сетях глобальной компьютерной сети Интернет.

Выводы: цифровой этикет является одним из самых важных компонентов профессиональной деятельности сотрудников органов внутренних дел в настоящее время, принимая во внимание увеличивающуюся потребность в коммуникации с использованием интернет-технологий. Парадигма цифрового этикета сотрудников органов внутренних дел существует не только в российских, но и зарубежных реалиях, в частности в странах Европы. Один из самых передовых опытов в этой сфере принадлежит Великобритании, где на государственном и муниципальном уровнях имеются нормативные акты, определяющие характер коммуникации в Интернете. В России цифровой этикет сотрудников органов внутренних дел тоже развивается, однако требует разработки более полных и конкретных правил коммуникации. В связи с этим в работе были выработаны предложения, которые помогут улучшить формирование сетевого этикета в Российской Федерации в контексте служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел.

Ключевые слова: информационная безопасность; Интернет; цифровой этикет; органы внутренних дел; полиция; информационная гигиена; ответственность; социальные сети; работа в Интернете; коммуникация.

The aim of the study is to study digital etiquette on specific examples of the application of this phenomenon in the official activities of internal affairs officers, followed by the development of proposals for improving the mechanism of this phenomenon.

The research methods: To study digital etiquette as part of the information security of an internal affairs officer, general scientific methods are used: analysis, synthesis, comparison, juxtaposition, generalization, analysis of normative legal acts and documents.

The research methodology is based on the analysis of normative legal acts, as well as scientific articles and other literature sources that reveal the state of digital etiquette as a component of information security of an internal affairs officer.

The scientific novelty of the author's ideas is that the work contains an analysis of the paradigm of digital etiquette as a component of information security of an internal affairs officer not only in the context of Russian realities, but also foreign ones. In addition, the author has developed proposals for improving the behavior of internal affairs officers in social networks of the global computer network Internet.

The conclusions: Digital etiquette is one of the most important components of the professional activity of internal affairs officers at the present time, taking into account the increasing need for communication using Internet technologies. The paradigm of digital etiquette of internal affairs officers exists not only in Russian, but also in foreign realities, in particular in European countries. One of the most advanced experiences in this area belongs to the UK, where there are regulations at the state and municipal levels that determine the nature of communication on the Internet. In Russia, the digital etiquette of internal affairs officers is also developing, but it requires the development of more complete and specific rules of communication. In this regard, the work developed proposals that will help improve the formation of network etiquette in the Russian Federation in the context of the official activities of internal affairs officers.

Key words: information security; Internet; digital etiquette; internal affairs bodies; police; information hygiene; responsibility; social networks; work on the Internet; communication.

В настоящее время общемировой ландшафт стремительно меняется в разных плоскостях: географической, политической, социально-экономической и информационной. Еще в конце XX в. человечество вступило в эру информационных технологий. Технологизация, информатизация, развитие постиндустриального типа общества — все это, так или иначе, создает облик XXI в., обладая амбивалентностью как в положительной, так и отрицательной коннотации. Информационные технологии и аспекты, связанные с этим, оказывают влияние на множество рабочих отраслей общества, предполагая создание определенных правил, которым необходимо следовать. В связи с этим одну из превалирующих ролей в «новом обществе» стала играть парадигма информационной безопасности.

В целом, феномен информационной безопасности приобрел экспоненциальное значение из-за более широкого использования компьютеров и Интернета. Неудивительно, что сейчас существует большое количество журналов, ежегодных конференций и семинаров, посвященных аспектам безопасности информационных систем и вычислений. Сюда входят вклады криптологов, инженеров-электриков и компьютерных инженеров, а также ученых в области информационных технологий. Однако эти участники часто имеют достаточно разные взгляды на ключевые проблемы информационной безопасности и их соответствующие решения. Равно как и имеется различный подход к информационной безопасности со стороны разных рабочих групп в плане профессиональной занятости.

В настоящее время информационное наполнение ресурса имеет одно из превалирующих значений, и все больше государственных структур «выходят» в Интернет, чтобы инициировать коммуникацию с обществом посредством информационных технологий, включая веб-сайты, социальные сети и другие источники. И к одной из самых важных групп, для которых информационная безопасность является приоритетом, относятся органы внутренних дел. К их парадигме коммуникации предъявляются всегда довольно высокие требования, формирующие своеобразный цифровой этикет, который становится компонентом профессиональной этики и которого должны придерживаться сотрудники с учетом их положения и влияния на составляющую информационной материи, располагающейся в Интернете. Важность понятия сетевого этикета как компонента информационной безопасности в целом и в отношении сотрудников органов внутренних дел (далее — ОВД) в частности обуславливает актуальность данной темы.

По мнению многих исследователей, формирование глобальной цифровой инфраструктуры, которое сопровождается определенными

трансформациями современной реальности, приводит к созданию и развитию так называемого сетевого общества, которое, в свою очередь, выступает в виде «нового социального порядка информационного века, выдвигающего новые требования к культуре виртуальности» [1, с. 66–74]. К основным характеристикам сетевого взаимодействия относятся такие, как скорость передачи и распространения информационного воздействия, глобальный характер и развитие системы управления знанием. Цифровые технологии разрушают привычные и создают новые социальные ритмы, определяют иные форматы передачи и распространения информации.

Технологической основой нового цифрового общества стало развитие конвергентных технологий нового формата, которые не просто преобразовывают иерархическую структуру современного общества, но и стремятся к замещению государственного влияния глобальными сетевыми корпорациями, которые характеризуются межнациональным характером развития и осуществлением контроля над сетевыми коммуникациями [10, с. 93–114].

Глобальное сетевое взаимодействие становится удобным форматом для ведения сетевых войн, продвижения тех или иных идей, развития межличностных, социальных и межнациональных конфликтов, позволяющим создавать, контролировать и продвигать интересы определенных групп и сообществ путем воздействия на когнитивно-эмоциональную сферу участников онлайн-общения при наличии неосознанности данного воздействия людьми, которые подвержены такому влиянию и невольно становятся участниками запрограммированных процессов. В этой связи достаточно вспомнить роль сетевого взаимодействия в многочисленных цветных революциях на постсоветском пространстве, в частности в событиях августа 2020 г. в связи с выборами в Республике Беларусь, во время которых сетевое воздействие на сознание граждан, в том числе и сотрудников ОВД, вынуждало их переходить на сторону мятежников.

О проблеме расширения масштабов информационно-психологического воздействия в информационном пространстве со стороны специальных служб или влиятельных групп, которые направлены на реализацию тех или иных целей, связанных, в частности, с подрывом исторических основ и патриотических традиций многонационального народа нашей страны, говорится и в п. 12 Доктрины информационной безопасности Российской Федерации. В документе подчеркивается необходимость мер по нейтрализации данного информационно-психологического воздействия с целью обеспечения информационной безопасности

страны и ее граждан. В отношении правоохранительных органов данное воздействие выражается в искажении понятия и формата угроз безопасности, дезориентации и демотивации сотрудников, формировании искаженного восприятия действительности, информационных атаках на представителей российской полиции [8, с. 12].

Впервые понятие сетевого этикета в качестве свода правил поведения в сети возникло в научном дискурсе в 90-х годах прошлого столетия в эпоху Web 1.0 на начальной стадии развития глобальной сети. Еще одним названием данного понятия является неологизм *Netiquette*, или нетикет (от англ. «network» и фр. «etiquette»), который формировался на основе Кодекса поведения блогеров «*Blogger's Code of Conduct*» (Т. О'Рейли, Дж. Уэйлс, 2007) и представлял собой свод правил сетевого поведения этической направленности [5].

В настоящее время эпохи Web 3.0 на смену сетевому этикету пришло более широкое понятие — цифрового этикета, феномену которого посвящены многочисленные исследования современных ученых [11]. Цифровой этикет не только является этическим регулятором письменного, поведенческого и речевого сетевого взаимодействия, но и направлен на регулирование взаимоотношений участников сетевого взаимодействия с цифровым и физическим миром в целях обеспечения безопасности человека с точки зрения информационно-психологического воздействия на него, противостояния реальным угрозам фишинга, утечке данных, подбору паролей, кибератакам и т. д.

Таким образом, цифровой этикет сотрудника ОВД является комплексным феноменом, включающим в себя взаимодействие на множестве уровней, которые по сути и формируют информационную безопасность. Апеллируя к теоретической стороне анализируемого предмета, можно обратиться к работе Бецкова А. В. и Северцева Н. А., которые определили информационную безопасность как невозможность нанесения вреда средствам объекта безопасности, обуславливаемым информацией и информационной структурой [9, с. 92]. Грошева Е. К. и Невмержицкий П. А. определяют это понятие как состояние защищенности данных, при котором обеспечена их доступность, конфиденциальность и целостность [3, с. 36]. Вострецова Е. В. трактует анализируемый феномен как состояние защищенности информационных ресурсов от внутренних и внешних угроз, способных нанести ущерб интересам личности, общества, государства [2, с. 15].

Также можно сказать, что информационная безопасность — это набор инструментов и методов, которые пользователь любой категории может

применять для защиты цифровой и аналоговой информации. В целом, информационная безопасность охватывает широкий спектр IT-областей, включая безопасность инфраструктуры и сети, аудит и тестирование, производя имплементацию таких инструментов, как аутентификация и разрешение на разных уровнях, для ограничения доступа неавторизованных пользователей к личной информации. По мнению автора, именно эти меры помогут предотвратить вред, связанный с кражей, изменением или потерей информации. Gladde M. под информационной безопасностью понимает защищенность информации и информационных систем от неавторизованных пользователей, использования, изменения и нарушений, для того чтобы защитить конфиденциальность, обеспечив интеграцию и доступ к самой информационной системе [15]. Laybats C. и Tredinnick L. в своем исследовании резонно заметили, что большинство определений информационной безопасности охватывают ряд различных вопросов, касающихся информации и управления данными: конфиденциальность, целостность и доступность. Конфиденциальность связана с ограничением доступа к информации для неуполномоченных лиц или организаций, что существенно предотвращает попадание информации в руки нежелательных для пользователей лиц. С другой стороны, целостность относится к поддержанию точности и полноты сбора информации на протяжении ее жизненного цикла, включая управление и аудит изменений данных или их набора. Доступность информации должна обеспечиваться для процессов, в которых она требуется, а средства управления безопасностью и процессы должны соответствовать назначению [21, с. 77]. Таким образом, конфиденциальность, целостность и доступность — это три базиса информационной безопасности, что подчеркнул и Ahmed K. [12].

Обращаясь к статистике, релевантной тематике информационной безопасности, можно сказать, что главной проблемой данной парадигмы являются преступления, связанные с этим феноменом. Следующие данные от консалтинговой IT-компании Fortinet характеризуют состояние информационной безопасности по всему миру [13].

1. Согласно исследованиям Gartner к 2022 г. мировой рынок информационной безопасности прогнозируется на уровне 170,4 млрд долларов США. Несмотря на такие огромные расходы, согласно исследованию Vagonis только 5 % организаций надежно защищают свои папки с данными по всему миру.

2. Утечки данных и атаки на систему безопасности происходят все чаще. Согласно отчету RiskBased Security только за первые шесть месяцев 2019 г. выявлено не менее 4,1 млрд случаев утечки данных.

3. По данным Accenture, количество нарушений безопасности увеличилось на 11 % с начала 2019 г. и на 67 % с начала 2014 г.

Кроме того, Henriquez M. отмечает, что рост угроз информационной безопасности в области персональных данных с каждым годом экспоненциально увеличивается, причем связано это с тем, что пользователи зачастую не знают, как обеспечить сохранность всех персональных данных — как в личной, так и профессиональной среде. Например, в 2020 г. было несколько значительных краж персональной информации: 22 января 2020 г. американский IT-гигант Microsoft сообщил об утечке 250 млн записей персональных данных; в марте того же года китайская социальная сеть Weibo заявила о краже 538 млн записей, IT-стартап BlueKaif сообщил об утечке 1 млрд личных данных; а самым крупным происшествием за 2020 г. в плане кражи личных данных является случай, связанный с компанией SAM4, — всего было украдено 10,8 млрд данных объемом 7 терабайт, среди которых были имена и фамилии, адреса электронной почты, IP-адреса, номера платежных карт и т. д. [17]

Несмотря на то что парадигма информационной безопасности становится все более обсуждаемым объектом и затраты на ее поддержание увеличиваются практически в геометрической прогрессии, IT-агентство Cyber Observer предоставило информацию, согласно которой 80 % проблем, связанных с информационной безопасностью, могут быть решены посредством «информационной гигиены» [19], нежели разработкой новейших протоколов защиты информационных систем, что указывает на необходимость внедрения концепта «правильного поведения» в Интернете. И особенно это поведение должно культивироваться сотрудниками, имеющими влияние на общественные коммуникации между государством и обществом (например, сотрудниками ОВД), вследствие чего к синергии «поведение сотрудника ОВД + Интернет» должны предъявляться определенного рода требования, связанные с этикой их профессионального поведения. Именно этика, как отмечает Деккерт Д. В., является частью контекста развития профессионально-нравственной культуры сотрудников полиции. Профессионально-нравственная культура сотрудников полиции состоит из этического триумвирата, представленного ниже [4, с. 56]:

- 1) профессиональные знания;
- 2) профессиональные ценности и ценностные ориентации;
- 3) профессиональная мотивация, нравственное содержание служебных поступков и их особенность.

Однако нельзя сказать, что профессиональная этика сотрудника ОВД — это неизменный

феномен, и с развитием Интернета в категорию этического поведения стал включаться компонент компьютерно-информационной грамотности, создавая теперь более холистический подход к определению анализируемой парадигмы. В связи с этим к поведению сотрудников ОВД предъявляются определенные требования, связанные с цифровым этикетом [14].

1. Сотрудники честны, не идут на компромисс и не злоупотребляют собственным служебным положением.

2. Сотрудники действуют добросовестно, открыто и правдиво в своих отношениях с общественностью и коллегами, так что доверие к ОВД охраняется и поддерживается.

3. Сотрудники не делают заведомо ложных, вводящих в заблуждение или неточных устных высказываний или письменных заявлений, связанных с деятельностью полиции.

4. Сотрудники не преследуют и не запугивают коллег либо представителей общественности.

5. Сотрудники используют соответствующий язык и поведение в своих отношениях с коллегами и общественностью. Они не должны вести себя оскорбительно.

6. Сотрудники уважительно относятся к информации и получают доступ к ней или раскрывают ее только в рамках надлежащих полицейских обязанностей.

7. Сотрудники не предоставляют информацию третьим лицам, не имеющим на это права. Это включает, например, запросы от семьи или друзей, обращения частных детективов и несанкционированное раскрытие информации СМИ.

8. Сотрудники делятся информацией с другими агентствами и общественностью в рамках своей законной деятельности по охране правопорядка. Сотрудники ОВД никогда не должны разглашать любую информацию, которая не соответствует информационной этике поведения полиции. Стоит отметить, что сотрудники, которые не уверены, следует ли им получать доступ к информации или раскрывать ее, всегда должны запросить консультацию со своим руководителем или отделом, занимающимся защитой данных или свободой информации, прежде чем получить доступ к информации или раскрыть ее.

9. Если сотрудник дает какую-либо информацию в частном порядке, а не по официальному запросу, тогда он или она проясняет это предполагаемому получателю, подчеркивая, что это предоставляется в частном порядке и никакая полицейская информация не была доступна или раскрыта при такой информационной передаче.

Но несмотря на то что правила информационной этики поведения в работе ОВД существуют, иногда случаются прецеденты, связанные

с неправомерным использованием и распространением информации. Так, к примеру, в 2019 г. старший констебль Квинсленда (Австралия) Нил Панчард был приговорен к двум месяцам тюремного заключения с отсрочкой исполнения на 18 месяцев за передачу личных данных заявительницы о домашнем насилии ее бывшему партнеру. Панчард девять раз в период 2015–2016 гг. обращался к конфиденциальным полицейским базам данных, в том числе Q-PRIME, и передал адрес проживания женщины ее бывшему мужу, который подчинялся юрисдикции Распоряжения о домашнем насилии (англ. DVO), проходя как главный обвиняемый о насилии над бывшей женой [20]. В России тоже имеются случаи нарушения информационной этики сотрудниками ОВД. Так, сотрудница Амзина А., ранее занимавшая должность старшего следователя по особо важным делам в московском ОВД, подписывала протоколы, предполагающие передачу квартир третьим лицам, работая вместе с «черными риелторами». Всего она подписала документов на сумму около 200 млн рублей, тем самым помогая украсть 44 квартиры у обманутых дольщиков [7]. В 2020 г. большой общественный резонанс получило распространение непристойного контента сотрудницы Санкт-Петербургского Управления по контролю за соблюдением законодательства об административных нарушениях.

Чтобы не создавать дальнейших инцидентов, связанных с нарушением поведения сотрудников ОВД в глобальной сети, в Российской Федерации создаются определенные кодексы поведения, содержащие набор правил, которые базируются на нормативно-правовых актах и связаны с информационной безопасностью и персональными данными.

В странах Евросоюза данная сфера регулируется следующими нормативно-правовыми актами: The General Data Protection Regulation 2016/679 (Общий регламент по защите данных), The European Convention on Human Rights (Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод), The NIS Directive (Согласованная Директива ЕС по кибербезопасности), EU Cybersecurity Act (Акт ЕС о кибербезопасности) и др. [18, с. 101–105].

Переходя к рассмотрению сводов правил поведения сотрудников полиции, в особенности в информационном пространстве, стоит отметить более богатый в этом плане опыт европейских стран в сравнении с российской практикой в плане разработки и принятия положений кодекса полицейской этики. Например, Европейский кодекс полицейской этики был принят в 2001 г. Комитетом министров Совета Европы. В Кодекс вошли различные положения, которые касаются таких сегментов, как руководящие принципы деятельности/операций по-

лиции, исследования и сотрудничество в международном масштабе, цели полиции и т. д. Но учитывая, что интерес лежит в плоскости анализа сетевого этикета сотрудников полиции, можно упомянуть следующие положения [6].

1. Большинство полицейских служб Европы, наряду с обеспечением соблюдения закона, играют определенную социальную роль и оказывают определенные услуги в рамках общества.

2. Полиция несет ответственность за обеспечение безопасности и соблюдения прав человека.

3. Сотрудники полиции должны нести ответственность за свои действия.

4. Полицейские службы должны предоставлять объективную информацию о своей деятельности населению, при этом не разглашая конфиденциальных данных.

5. Сбор, хранение и использование полицейей данных личного свойства должны соответствовать международным принципам защиты данных и, в частности, ограничиваться тем, что необходимо для достижения законных, справедливых и конкретных целей.

Нельзя не подчеркнуть, что в данном Кодексе этика работы с информацией для достижения и развития парадигмы информационной безопасности не прописана детально, вследствие чего полицейские структуры европейских стран вырабатывают свои правила поведения в отношении сетевого этикета сотрудников ОВД. Например, в Великобритании разработаны и действуют Руководящие указания по безопасному использованию Интернета и социальных сетей сотрудниками полиции (Guidelines on the Safe use of the Internet and Social Media by Police Officers and Police Staff), изданные в 2012 г. Ассоциацией начальников полиции Великобритании и обновленные в связи с требованиями времени в 2015 г. Базисом данного документа является то, что любая информация, выпущенная в Интернет, становится всеобщим достоянием, вследствие чего необходимо проявлять особую бдительность, нацеленную на качество предоставляемой информации как онлайн, так и офлайн [16].

Что касается фокуса цифрового этикета сотрудников полиции, им рекомендовано использовать социальные сети в личных целях в соответствии с политикой коммуникации органов правопорядка с общественностью, не рекомендуется использовать соцсети в рабочее время с личных мобильных устройств. Офицеры и сотрудники при социальном взаимодействии в глобальной сети должны руководствоваться соответствующими положениями силовых структур в отношении политики информационной безопасности. Кроме того, в документе отмечено, что сотрудники полиции должны избегать использования Интерне-

та и социальных сетей под воздействием алкоголя, когда объективность их суждений может быть нарушена.

Особая роль в сетевом этикете отводится работе с конфиденциальной информацией. Сотрудники полиции в Великобритании в целом несут юридическую обязанность не разглашать информацию, полученную от третьих лиц при исполнении своих служебных обязанностей. Поэтому такую информацию нельзя публиковать в Интернете или социальных сетях.

Также сотрудникам полиции настоятельно рекомендуется не делать отрицательных комментариев в отношении коллег или полицейской службы в целом в Интернете или социальных сетях, а также использовать внутренние средства онлайн-общения для высказывания любых таких комментариев.

Учитывая, что сотрудники полиции получают доступ к конфиденциальным данным как своих коллег, так и общественности, разглашение этих данных находится под строгим запретом.

Каждый сотрудник английской полиции перед началом служебной деятельности проходит трехдневный тренинг по информационной безопасности, не только изучая правовую базу этого вопроса, но также получая теоретическую информацию по защите мобильных девайсов, с помощью которых информация может быть украдена. Доминирующим источником информации для такого обучения является веб-ресурс «Get Safe Online» (<https://www.getsafeonline.org/>), где каждый сотрудник может найти всю интересующую информацию [16].

Что касается более детальных правил цифрового этикета как компонента информационной безопасности, сотрудникам полиции рекомендуется не публиковать в Интернете или социальных сетях следующую информацию [16]:

- 1) реквизиты работодателя;
- 2) информацию о занимаемой должности;
- 3) изображения в форме (за исключением официальных аккаунтов в социальных сетях и веб-ресурсов полиции);
- 4) номера мобильных телефонов и домашний адрес;
- 5) адрес личной электронной почты;
- 6) данные членов семьи;
- 7) хобби и посещаемые места;
- 8) детали транспортных средств (марка автомобиля, регистрационный номер и др.);
- 9) конфиденциальные личные данные;
- 10) изображения или данные коллег без их согласия.

Помимо этого, сотрудникам полиции рекомендуется [16]:

- 1) не рекламировать социальные мероприятия, связанные с работой, в Интернете или социальных сетях;

- 2) использовать внутреннюю сеть интранет для всех социальных уведомлений, связанных с работой;

- 3) изменять геолокацию мест, часто посещаемых для общественных мероприятий, связанных с работой.

Кроме вышеобозначенных общих правил некоторые отделения полиции разрабатывают собственные внутренние регламенты, которые детализируют цифровой этикет сотрудников на основе специфических отличий регионального развития. Например, полицейское управление Уилтширской полиции в 2018 г. разработало документ «Social Media and Internet Messaging Policy and Guidance» («Политика и руководство в отношении коммуникации в Интернете и социальных сетях»), который был обновлен в 2020 г. и содержит в себе нормы, регулирующие поведение сотрудников полиции в сети Интернет [22].

Данное полицейское управление представлено тремя официальными аккаунтами в социальных сетях — Twitter (@wiltshirepolice), Instagram (@wiltshirepolice) и Facebook (<https://www.facebook.com/wiltshirepolice/>), а также имеет собственный веб-сайт (<https://www.wiltshire.police.uk/>). Учитывая, что коммуникация в Интернете является мощным инструментом общественного взаимодействия, возможность сообщения о преступлении через социальные сети находится под строгим запретом.

Характер поведения сотрудников Уилтширской полиции в сети Интернет определяется сводом правил, которые регулируют их взаимодействие в сети [22].

Все офицеры и персонал обязаны гарантировать, что они не используют личный адрес электронной почты для любой коммуникации, связанной с профессиональной деятельностью; не участвуют в любом взаимодействии, нарушающем служебные отношения между офицерами, сотрудниками, партнерскими агентствами, представителями общественности и другими заинтересованными сторонами; не делают оскорбительных комментариев о деятельности полиции; не допускают дискриминационных высказываний; не обнародуют конфиденциальную информацию, напрямую касающуюся профессиональной деятельности; не используют личные учетные записи в социальных сетях для поиска людей, представляющих профессиональный интерес, включая подозреваемых, потерпевших, свидетелей или пропавших без вести; не публикуют и не делятся материалами или ссылками на них в сети Интернет, которые являются оскорбительными или незаконными.

Невыполнение или нарушение данных правил влечет за собой инициацию дисциплинарного производства.

При поступлении на работу будущий сотрудник полиции проводит ознакомление и с другими правилами, имеющими непосредственное отношение к сетевому этикету, как, например, Политика допустимого использования электронной почты, Интернета, факса и мобильной связи (Acceptable Use of Email, the Internet and Fixed & Mobile Telephone Policy), Политика информационной безопасности (Information Security Policy), Политика расследований, основанных на использовании открытого программного обеспечения и Интернета (Open Source and Internet based Research and Investigation Policy), а также с другими документами [22].

В Российской Федерации образ поведения сотрудника полиции формируется не только в офлайн-пространстве, но также и в онлайн-сфере, а потому онлайн-коммуникации представителей ОВД имеют важное значение как для укрепления и продвижения деловой репутации, так и для сохранения информационной безопасности. Взаимодействие представителей правоохранительных органов с представителями общественной сферы имеет под собой определенную нормативно-правовую основу, выражающуюся следующими документами:

1) Трудовой кодекс РФ от 30.12.2001 № 197, гл. 14;

2) Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и защите информации» от 27.07.2006 № 149-ФЗ;

3) Федеральный закон «О персональных данных» от 27.07.2006 г. № 152-ФЗ;

4) Указ Президента РФ от 06.03.1997 № 188 «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера»;

5) постановление Правительства РФ от 01.11.2012 № 1119 «Об утверждении требований к защите персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных»;

6) приказ МВД России от 29.12.2016 № 925 «О некоторых вопросах обработки персональных данных в МВД России»;

7) приказ МВД России от 26.06.2020 № 460 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации» и др.

Автор считает, что сотрудников правоохранительных органов, наряду с государственными служащими, необходимо обучать навыкам социальной интернет-коммуникации, что может помочь выстроить деловую репутацию ведомства в онлайн-пространстве с положительной коннотацией. Если совершить переход к рассмотрению цифровой этики поведения работников ОВД Российской Федерации, то здесь преобладающим направляющим документом является Кодекс профессиональной этики со-

трудника органов внутренних дел, который включает в себя и паттерн сетевого кодекса поведения в Интернете. К данному аспекту относятся следующие его положения¹:

1) наличие единой системы убеждений и взглядов в сфере профессиональной этики;

2) защита прав человека, его свобод, чести и достоинства;

3) культивация профессионального долга, чести и достоинства;

4) объективность и беспристрастность при принятии служебных решений;

5) нетерпимость к любым действиям, оскорбляющим человеческое достоинство;

6) наличие культуры речи — речь должна быть ясной, грамотной, логичной, доказательной, лаконичной и уместной;

7) запрет употребления нецензурной брани, жаргонизмов и других речевых элементов криминальной субкультуры;

8) инициация коммуникации с твердым знанием, что каждый гражданин имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту чести и достоинства, а также своего доброго имени;

9) речь должна характеризоваться доброжелательностью и корректностью, а также отсутствием дискриминационных высказываний;

10) запрет на вступление в дискуссии, которые могут провоцировать противоправное поведение.

Помимо этого, важным нормативно-правовым актом, регулирующим поведение российского сотрудника ОВД в Интернете, является приказ МВД России от 26.06.2020 № 460 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации», в документе которого в пункте V имеются отдельные этические требования при обращении со служебной и личной информацией. Так, в спектр данных требований входят следующие²:

1) служебная информация сотрудником ОВД не должна передаваться третьим лицам, если это не входит в его должностные обязанности;

2) правилами обращения с конфиденциальной информацией сотрудником ОВД должны стать соразмерность, разумность, корректность и сдержанность;

3) сотруднику ОВД необходимо воздерживаться от публикации информации (независимо от того, личная это страница в Интернете либо официальная), которая содержит негатив-

¹ Об утверждении Кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 24 декабря 2008 г. № 1138.

² Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26 июня 2020 г. № 460.

ные высказывания разного рода; также нельзя публиковать материалы, дискредитирующие образ сотрудника и связанные с передачей как собственных персональных данных, так и сотрудников, причастных к служебной деятельности в ОВД.

Принимая во внимание, что коммуникативная компетентность является одним из базовых элементов положительного имиджа сотрудников ОВД, следование сетевому кодексу в Интернете позволит сделать социальные сети и прочие официальные веб-ресурсы значимым инструментом, нацеленным на улучшение имиджа сотрудников ОВД, в том числе при помощи использования правил цифровой этики. Учитывая вовлеченность населения России в паттерн пользования социальными сетями, Министерство внутренних дел создало следующие официальные каналы коммуникации:

- 1) группа в социальной сети «ВКонтакте» – 228 тыс. пользователей;
- 2) группа в социальной сети «Одноклассники» – 201 тыс. пользователей;
- 3) группа в социальной сети Facebook – 22 тыс. пользователей;
- 4) аккаунт в социальной сети Instagram – 274 тыс. пользователей;
- 5) аккаунт в социальной сети Twitter – 152 тыс. пользователей;
- 6) аккаунт в социальной сети YouTube – 56 тыс. пользователей;
- 7) официальный интернет-сайт МВД России.

При помощи вышеприведенных каналов осуществляется коммуникация с гражданским населением. Обновление информации происходит несколько раз в день с ее дублированием по всем официальным каналам с использованием следующих хэштегов: #МВДРоссии, #Полиция, #ПолицияРоссии, #Россия, #СпасибоПолицейский, #СилаИЗабота, #MVDRussia, #RussianPolice, #Police, #Russia, однако хэштеги меняются в зависимости от коннотации выпускаемой новости. Анализируя информационное составляющее новостной ленты в каналах коммуникации, можно сказать, что выпускаемые сообщения характеризуются следующими чертами:

- 1) доброжелательность послания;
- 2) информационная ценность;
- 3) достоверность сообщения;
- 4) релевантность обращения;
- 5) разнообразие затрагиваемых тем (имеющих отношение к деятельности ОВД);
- 6) следование правилам русского языка в передаваемых сообщениях;
- 7) отсутствие конфиденциальной информации в посланиях;
- 8) корректность передаваемой информации;
- 9) четкость и логичность сообщения;
- 10) общедоступность послания.

Помимо этого, важным фактором сетевого этикета сотрудников ОВД в частности, равно как и МВД в целом, является общедоступность не только информационных сообщений, но также и прочей релевантной МВД информации. К примеру, в социальной сети Twitter в строке описания аккаунта указано, куда может обратиться гражданин для получения помощи по разным вопросам, а в Instagram в категории «Актуальное» имеются такие рубрики, как «Памятки», «Приложение МВД», «Прием обращений» и «МВД Медиа», содержащие необходимую информацию для общественности, тем самым подтверждая готовность вести диалог. Также во всех официальных каналах цифровой коммуникации отмечается, что они созданы с целью информирования граждан и не уполномочены принимать и регистрировать заявления. Во всех аккаунтах гражданам рекомендуется сообщать о правонарушениях либо лично в управлении МВД, либо вызвав полицию по номеру 102, либо воспользовавшись услугой автоинформирования по номеру 8-495-667-04-02. Данная мера также направлена на повышение транспарентности коммуникационной деятельности в плане соблюдения цифрового кодекса поведения в сети.

Поскольку феномен цифрового этикета является одним из компонентов информационной безопасности, в каналах коммуникации ОВД выпускают памятки, нацеленные на повышение грамотности в отношении поведения людей в Интернете. И принимая во внимание рост онлайн-торговли как одного из трендов интернет-поведения, в конце декабря 2020 г. была разработана памятка о безопасности осуществления покупок в интернет-сети. Она содержит следующие правила:

- 1) необходимо изучение отзывов покупателей о магазинах;
- 2) нельзя доверять магазинам, если у них сомнительные способы оплаты;
- 3) важно использовать системы безопасных платежей;
- 4) никогда нельзя сообщать посторонним лицам данные банковской карты и коды из СМС;
- 5) слишком низкая цена на товар должна насторожить.

Поскольку цифровой кодекс для сотрудника ОВД является не только имиджевым компонентом, но также несет в себе этическую составляющую современной профессиональной конъюнктуры, на основе всего вышеизложенного можно выявить следующие меры для фасилитации грамотной работы в сети Интернет для сотрудников ОВД – как в плане личной, так и общественной коммуникации.

1. *Правила сетевого кодекса в рабочей обстановке:*

1.1. Следование правилам родного языка с точки зрения грамматики и стилистики.

1.2. Проверка каждого сообщения, выкладываемого в Интернет, на релевантность, достоверность и фактическую точность.

1.3. Создание межведомственной социальной сети для сотрудников ОВД для повышения эффективного взаимодействия.

1.4. Введение несения ответственности за содержание информации, которая выкладывается в Интернет с официальных аккаунтов, а также за такие действия, как репосты, лайки и комментарии.

1.5. Создание официальных правил поведения сотрудников ОВД в сети Интернет.

1.6. Проведение занятий с сотрудниками ОВД, направленных на повышение знаний в области информационной безопасности и информационной гигиены.

1.7. Отсутствие предвзятости, националистической тематики и дискриминации в информационных сообщениях, публикуемых сотрудниками ОВД в официальных аккаунтах.

1.8. Запрет на использование Интернета и официальных аккаунтов для поисков личного характера либо личных публикаций.

1.9. Инициация коллабораций с ведомствами, компаниями и структурами, которые могут усилить параметры информационной безопасности в ОВД.

1.10. Запрет на использование личных аккаунтов в сети Интернет на рабочем месте и в рабочее время.

2. *Правила цифрового кодекса в неформальной обстановке:*

2.1. Нельзя выкладывать в личные аккаунты в Интернете информацию, которая могла бы не только дискредитировать профессиональную деятельность сотрудника ОВД, но также и дискриминировать различные группы населения.

2.2. Нельзя выкладывать в личные аккаунты в Интернете фотографии или видеоролики, подрывающие достоинство и авторитет органов власти.

2.3. Нельзя выкладывать в личные аккаунты в Интернете персональную и конфиденциальную информацию как о себе и о своей семье, так и о коллегах.

2.4. Важно соблюдать осторожность при выставлении лайков, комментариев и репостов в личных аккаунтах в Интернете.

2.5. Нельзя использовать личный адрес электронной почты для профессиональной коммуникации.

2.6. Важно следовать правилам родного языка в личных аккаунтах в Интернете.

Таким образом, можно сделать вывод, что в настоящее время феномен информационных технологий характеризуется экспоненциальным развитием, которое создает не только большое количество возможностей, но и большие объемы угроз. Количество пользователей Интернета и социальных сетей с каждым годом увеличивается, и в этой коммуникации теперь участвуют не только рядовые граждане, но также и различные компании, группы и сообщества различных стран мира. ОВД являются структурой, главная задача которой – обеспечение безопасности, общественного порядка, а также борьба с преступностью и правонарушениями прочего характера. Помимо этого, сейчас ОВД все больше осуществляют коммуникацию с населением, иницируя информационный обмен в социальных сетях и других ресурсах Интернета, что также является одной из современных задач ведомства.

В связи с этим важной парадигмой становится следование цифровому этикету – своеобразному набору правил, регулирующих безопасную, грамотную и эффективную коммуникацию в виртуальном пространстве. К числу таких правил относятся: слежение за публикуемой информацией в социальных сетях и Интернете в целом; развитие социальной сети для сотрудников ОВД; разделение на профессиональное и личное пользование Интернетом; улучшение информационной безопасности; профилактическая работа с сотрудниками ОВД, направленная на повышение их цифровой грамотности, и др.

Важно помнить о том, что современные глобальные интернет-коммуникации не только направлены на обеспечение функций социального взаимодействия, но и являются мощным орудием формирования общественного мнения, управления и направления в нужное русло потоков информационного воздействия, осуществления тотального контроля и слежения со стороны отдельных групп и структур, которые стирают границы и усиливают давление на идентичность личности, основы духовно-нравственных устоев, правовые и исторические основы российского общества.

Поэтому сохранение нравственно-культурной составляющей в целом и формирование цифрового этикета в качестве стабилизирующего фактора виртуального общества в частности призваны актуализировать задачи информационной грамотности представителей правоохранительных органов в целях развития их психологической устойчивости и приверженности главным человеческим, национальным и профессиональным ценностям – любить и беречь свою Родину и ее традиции, служить Закону и России.

Список литературы:

1. *Балаян А. А., Томин Л. В.* Современные дискуссии о сетевых организациях и сетевом взаимодействии. Методология анализа и проблемы практического применения // Научные труды СЗИУ – филиал РАНХиГС. 2017. Т. 8. Вып. 1 (28).
2. *Вострецова Е. В.* Основы информационной безопасности: учебное пособие для студентов вузов. Екатеринбург, 2019.
3. *Грошева Е. К., Невмержицкий П. И.* Информационная безопасность: современные реалии // Бизнес-образование в экономике знаний. 2017. № 3 (8).
4. *Деккерт Д. В.* Деонтология и этика в контексте развития профессионально-нравственной культуры сотрудников полиции // Правопорядок: история, теория, практика. 2019. № 1 (20).
5. Доклад Центра стратегических разработок «Государство как платформа». 2019. URL: https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/GOSUDARSTVO-KAK-PLATFORMA_internet.pdf (дата обращения: 06.06.2021).
6. Европейский кодекс полицейской этики. URL: <http://os.x-pdf.ru/20yuridicheskie/542467-1-evropeyskiy-kodeks-policeyskoj-etiki-rekomendaciya-rec200110-prin.php> (дата обращения: 13.01.2021).
7. Московский следователь организовала кражу у дольщиков 44 квартир. URL: <https://ufa.cian.ru/novosti-moskovskaja-sledovatel-organizovala-krazhu-u-dolschikov-44-kvartir-287058/> (дата обращения: 13.01.2021).
8. Психологические аспекты информационного воздействия на сотрудников органов внутренних дел // Психология и право. 2020. Т. 10. № 1.
9. *Северцев Н. А., Бецков А. В.* Информационная безопасность и принципы ее обеспечения // Труды Международного симпозиума «Надежность и качество». 2018. Т. 1.
10. *Сидоренко Э. Л., Барциц И. Н., Хисамова З. И.* Эффективность цифрового государственного управления: теоретические и прикладные аспекты // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 2.
11. *Сладкова Н. М., Ильченко О. А., Степаненко А. А., Шапошников В. А.* Особенности оценки компетенций по информационной безопасности. Проблемы кадровой политики. Москва, 2021.
12. *Ahmed K.* What is information security? Definition, principles, and policies. URL: <https://www.infoguardsecurity.com/what-is-information-security-definition-principles-and-policies/> (дата обращения: 13.01.2021).

References:

1. *Balayan A. A., Tomin L. V.* Sovremennye diskussii o setevykh organizatsiyah i setevom vzaimodejstvii. Metodologiya analiza i problemy prakticheskogo primeneniya // Nauchnye trudy SZIU – filial RANHiGS. 2017. T. 8. Vyp. 1 (28).
2. *Vostrecova E. V.* Osnovy informacionnoj bezopasnosti: uchebnoe posobie dlya studentov vuzov. Ekaterinburg, 2019.
3. *Grosheva E. K., Nevmerzchickij P. I.* Informacionnaya bezopasnost': sovremennye realii // Biznes-obrazovanie v ekonomike znaniy. 2017. № 3 (8).
4. *Dekkert D. V.* Deontologiya i etika v kontekste razvitiya professional'no-nravstvennoj kul'tury sotrudnikov policii // Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika. 2019. № 1 (20).
5. Doklad Centra strategicheskikh razrabotok «Gosudarstvo kak platforma». 2019. URL: https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/GOSUDARSTVO-KAK-PLATFORMA_internet.pdf (data obrashcheniya: 06.06.2021).
6. Evropejskij kodeks policejskoj etiki. URL: <http://os.x-pdf.ru/20yuridicheskie/542467-1-evropeyskiy-kodeks-policeyskoj-etiki-rekomendaciya-rec200110-prin.php> (data obrashcheniya: 13.01.2021).
7. Moskovskij sledovatel' organizovala krazhu u dol'shchikov 44 kvartir. URL: <https://ufa.cian.ru/novosti-moskovskaja-sledovatel-organizovala-krazhu-u-dolschikov-44-kvartir-287058/> (data obrashcheniya: 13.01.2021).
8. Psihologicheskie aspekty informacionnogo vozdejstviya na sotrudnikov organov vnutrennih del // Psihologiya i pravo. 2020. T. 10. № 1.
9. *Severcev N. A., Beckov A. V.* Informacionnaya bezopasnost' i principy ee obespecheniya // Trudy Mezhdunarodnogo simpoziuma «Nadezhnost' i kachestvo». 2018. T. 1.
10. *Sidorenko E. L., Barcic I. N., Hisamova Z. I.* Effektivnost' cifrovogo gosudarstvennogo upravleniya: teoreticheskie i prikladnye aspekty // Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya. 2019. № 2.
11. *Sladkova N. M., Il'chenko O. A., Stepanenko A. A., Shaposhnikov V. A.* Osobennosti ocenki kompetencij po informacionnoj bezopasnosti. Problemy kadrovoj politiki. Moskva, 2021.
12. *Ahmed K.* What is information security? Definition, principles, and policies. URL: <https://www.infoguardsecurity.com/what-is-information-security-definition-principles-and-policies/> (data obrashcheniya: 13.01.2021).
13. Cybersecurity Statistics. URL: <https://www.fortinet.com/resources/cyberglossary/cybersecurity-statistics> (data obrashcheniya: 13.01.2021).

13. Cybersecurity Statistics. URL: <https://www.fortinet.com/resources/cyberglossary/cybersecurity-statistics> (дата обращения: 13.01.2021).
14. Full List of Standards of Behaviour. URL: https://www.whatdotheyknow.com/request/192076/response/479363/attach/4/1%20FULL%20LIST%20OF%20STANDARDS%20OF%20BEHAVIOUR.pdf?cookie_passthrough=1 (дата обращения: 13.01.2021).
15. *Gladden M.* An Introduction to Information Security in the Context of Advanced Neuroprosthetics // *The Handbook of Information Security for Advanced Neuroprosthetics*. Second Edition. 2017.
16. Guidelines on the Safe Use of the Internet and Social Media by Police Officers and Police Staff. URL: <https://www.btp.police.uk/pdf/FOI%20Response%20319-14%20ACPO%20Guidance.PDF> (дата обращения: 13.01.2021).
17. *Henriquez M.* The Top-10 data breaches of 2020. URL: <https://www.securitymagazine.com/articles/94076-the-top-10-data-breaches-of-2020> (дата обращения: 13.01.2021).
18. *Jasmontaite L., Fuster G. G.* Cybersecurity Regulation in the European Union: The Digital, the Critical and Fundamental Rights // *The Ethics of Cybersecurity*. 2020. Vol. 21.
19. Must-know Cybersecurity Statistics for 2020. URL: <https://www.cyber-observer.com/cybernews-29-statistics-for-2020-cyber-observer/#> (дата обращения: 13.01.2021).
20. Queensland police officer sentenced over releasing domestic violence complainant's details to former partner. URL: <https://www.abc.net.au/news/2019-10-14/queensland-police-officer-neil-punchard-sentenced/11598696> (дата обращения: 13.01.2021).
21. *Tredinnick L., Laybats C.* Information security // *Business Information Review*. 2016. Vol. 33(2).
22. Wiltshire Police Force Policy. Social Media and Internet Messaging Policy and Guidance. URL: https://www.wiltshire.police.uk/media/468/Social-Media-Policy/pdf/Social_Media_Policy.pdf?m=636972416667170000 (дата обращения: 13.01.2021).
14. Full List of Standards of Behaviour. URL: https://www.whatdotheyknow.com/request/192076/response/479363/attach/4/1%20FULL%20LIST%20OF%20STANDARDS%20OF%20BEHAVIOUR.pdf?cookie_passthrough=1 (дата обращения: 13.01.2021).
15. *Gladden M.* An Introduction to Information Security in the Context of Advanced Neuroprosthetics // *The Handbook of Information Security for Advanced Neuroprosthetics*. Second Edition. 2017.
16. Guidelines on the Safe Use of the Internet and Social Media by Police Officers and Police Staff. URL: <https://www.btp.police.uk/pdf/FOI%20Response%20319-14%20ACPO%20Guidance.PDF> (дата обращения: 13.01.2021).
17. *Henriquez M.* The Top-10 data breaches of 2020. URL: <https://www.securitymagazine.com/articles/94076-the-top-10-data-breaches-of-2020> (дата обращения: 13.01.2021).
18. *Jasmontaite L., Fuster G. G.* Cybersecurity Regulation in the European Union: The Digital, the Critical and Fundamental Rights // *The Ethics of Cybersecurity*. 2020. Vol. 21.
19. Must-know Cybersecurity Statistics for 2020. URL: <https://www.cyber-observer.com/cybernews-29-statistics-for-2020-cyber-observer/#> (дата обращения: 13.01.2021).
20. Queensland police officer sentenced over releasing domestic violence complainant's details to former partner. URL: <https://www.abc.net.au/news/2019-10-14/queensland-police-officer-neil-punchard-sentenced/11598696> (дата обращения: 13.01.2021).
21. *Tredinnick L., Laybats C.* Information security // *Business Information Review*. 2016. Vol. 33 (2).
22. Wiltshire Police Force Policy. Social Media and Internet Messaging Policy and Guidance. URL: https://www.wiltshire.police.uk/media/468/Social-Media-Policy/pdf/Social_Media_Policy.pdf?m=636972416667170000 (дата обращения: 13.01.2021).

Для цитирования:

Баранов Владимир Владимирович, Рудакова Ольга Николаевна. Цифровой этикет как фактор формирования информационной безопасности сотрудников органов внутренних дел // *Труды Академии управления МВД России*. 2021. № 3 (59). С. 20–31.

For citation:

Baranov Vladimir Vladimirovich, Rudakova Ol'ga Nikolaevna. Digital etiquette as a factor in the formation of information security of employees of Internal Affairs Bodies // *Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia*. 2021. № 3 (59). P. 20–31.

ДМИТРИЙ ВЛАДИМИРОВИЧ
ПОЖАРСКИЙ,

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

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

Научная специальность:
12.00.01 — теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве.

Scientific Speciality:
12.00.01 — Theory and History of Law and State;
History of Doctrines about Law and State.

УДК 351/354

DOI 10.24412/2072-9391-2021-359-32-37

Дата поступления статьи: 2 июля 2021 г.

Дата принятия статьи в печать: 10 сентября 2021 г.

Дисфункциональность государства

The Dysfunctionality of the State

Аннотация

Постановка проблемы: диалектическое единство функциональных и дисфункциональных свойств государства стало главным дискурсом статьи. С позиции диалектического закона единства и борьбы противоположностей автор обосновывает имманентность дисфункциональности государства, что, по его мнению, способствует формированию объективного, целостного (насколько это возможно) представления о закономерностях функционирования государства.

Цель исследования заключается в обозначении познавательного потенциала проблематики дисфункциональности государства, поиске обуславливающих факторов и форм ее проявления.

Методы: основные аргументы, суждения и выводы основываются на теоретических исследованиях в области теории функций государства и социального (в том числе государственного) управления. Основным методом является материалистическая диалектика, прежде всего закон единства и борьбы противоположностей.

Выводы:

1. Дисфункции государства – это деструктивные проявления его функционирования (деятельности) по отношению к обществу, препятствующие достижению социально значимых целей и воплощению социальной ценности государства.

Дисфункциональность (дисфункции) имманентно присуща государству, неизбежно проявляется в его функциональных свойствах

Abstract

The problem statement: the dialectical unity of the functional and dysfunctional properties of the state has become the main discourse of the article. From the position of the dialectical law of unity and the struggle of opposites, the author substantiates the immanence of the dysfunctionality of the state, which, in his opinion, contributes to the formation of an objective, holistic (as far as possible) idea of the laws of the functioning of the state.

The purpose of the study is to identify the cognitive potential of the problems of state dysfunctionality, to search for the conditioning factors and forms of its manifestation.

The methods: the main arguments, judgments and conclusions are based on theoretical research in the field of the theory of the functions of the state and social (including state) management. The main method is materialistic dialectics, primarily the law of unity and the struggle of opposites.

The conclusions:

1. Dysfunctions of the state are destructive manifestations of its functioning (activity) in relation to society, preventing the achievement of socially significant goals and the embodiment of the social value of the state.

2. Dysfunctionality (dysfunction) is immanently inherent in the state, inevitably manifests itself in its functional properties (functions) and is inseparable from them. The main methodological and practice-oriented problem is the justification of the socially necessary (permissible) the relationship

(функции) и неотделима от них. Главной методологической и практико-ориентированной проблемой выступает обоснование социально необходимого (допустимого) соотношения функциональности и дисфункциональности государства.

3. Образуя единство с дисфункциями, функции государства непрерывно изменяются, приобретая новое качество с точки зрения системных характеристик, механизма реализации и содержания.

4. Дефекты являются проявлением (следствием) дисфункциональности государства. В связи с этим юридическая дефектология может быть интегрирована в предметное поле дисфункций государства и наоборот.

Ключевые слова: государство; функции; дисфункции; единство и борьба противоположностей; дисфункциональность.

between the functionality and the dysfunctionality of the state.

3. Forming a unity with dysfunctions, the functions of the state are constantly changing, acquiring a new quality in terms of system characteristics, the mechanism of implementation and content.

4. Defects are a manifestation (consequence) of the dysfunctionality of the state. In this regard, legal defectology can be integrated into the subject field of state dysfunctions and vice versa.

Key words: state; functions; dysfunctions; unity and struggle of opposites; dysfunctionality.

Единство и борьба противоположностей, как известно, является главным законом диалектики. Борьба противоположностей делает неизбежным их единство, невозможность существования и развития друг без друга. Борьба противоположностей, конфликт, имманентно заложенный с их сущность, является движущей силой их изменения. При этом, взаимоотрицание не исключает сосуществование, взаимодействие и соразвитие противоположностей. Ф. Энгельс иногда именовал данный закон взаимным проникновением противоположностей [6, с. 411].

Применим ли данный закон к функциям государства? Какое явление или процесс выступает их противоположностью? Насколько состоятельна с точки зрения диалектики постановка вопроса о дисфункциях государства, их интерпретация в качестве противоположности (антипода) функций государства? Отвечая на эти вопросы, не хотелось бы заниматься упрощением проблемы и предлагать «перпендикулярное» понятие. Такой прием как разновидность пользования диалектикой — не самоцель и не способ разрешения проблемы, а лишь провокация мышления, выдергивание его из шаблонных форм и креативизация [5, с. 11].

Предварительно отмечу, что здесь весьма важны политические ценностно-мировоззренческие симпатии исследователя. Предположу, что сторонники этатистских (патерналистских) взглядов вряд ли поддержат и тем более, станут усиленно развивать идею о дисфункциях феномена, представляющего для них высшую или абсолютную ценность. Г. Гегель сравнил государство с шествием Бога по земле. Вряд ли такое государство дисфункционально.

Антиэтатистские учения, особенно анархические, рассматривают государство как явление, подавляющее свободу личности, разрушающее общество, следовательно, явление дисфункциональное. Критикуя, этатизм Л. Фон Мизес в целом справедливо отметил, что «...государство может стать, как это часто бывало в истории, главным источником бед и несчастий... Аппаратом сдерживания и принуждения всегда управляют простые смертные. Время от времени случается, что компетентностью и справедливостью правители превосходят своих современников и соотечественников. Но существует также много исторических свидетельств обратного» [8, с. 65].

Дисфункциональность государства, понимаемого в качестве политической формы, признает другой сторонник антиэтатизма — Франц Оппенгеймер, прогнозируя: «... государство со временем перестанет быть «развитым политическим средством» и станет «свободным гражданством свободных людей». В «свободном гражданстве свободных людей» не будет никакого «государства», а будет только свободное общество [9, с. 233]. Теория пролетарского государства в принципе предсказывает такой же результат. Вспомним Ф. Энгельса, собиравшегося сдать государство в музей древности как бронзовый топор или рассуждения В.И. Ленина об отмирании государства в виду исчезновения классов и классовой борьбы. Следовательно, сторонники марксистской интерпретации государства также не считали его абсолютной ценностью, в том числе из-за его «классовой дисфункциональности».

Реалистичное (насколько это возможно) восприятие государства позволяет фиксировать в его деятельности как созидательную, так и разрушающую деятельность по отношению к обществу. С такой точки зрения постановка вопроса о дисфункциях государства допустима и обоснована. При этом, проблему не следует сводить к сугубо юридической (криминологической) оценке поступков носителей публичной власти, хотя формально-логические основания для этого безусловно имеются.

Функции и дисфункции, несмотря на единство и противоречие, являются неотъемлемыми сторонами единого целого – государства. С точки зрения диалектики не каждое противоречие действует в качестве закона диалектики. Противоречие должно быть существенным, закономерным и устойчивым, обеспечивающим развитие явления, обогащая его, наполняя его новым содержанием [1, с. 35].

Выступая формой активности государства, с точки зрения целевых приоритетов, юридического содержания и технологий реализации, функции государства – весьма противоречивый феномен. Это вполне объяснимо, поскольку именно в деятельности государства проявляются (в том числе со знаком «минус») его аксиологические свойства, раскрывается или нивелируется социально-гарантирующий и правоохранительный потенциал. Государство выступает гарантом безопасности общества и одновременно «источником повышенной опасности» для него [4, с. 60; 13, с. 323]. Не случайно В. Гумбольдт одним из первых предпринял попытку не только поставить (это делали и до него), а в систематизированном виде изложить вопрос о мерности (ограниченности) целей и функций государства в книге «О пределах государственной деятельности».

Публичная власть, имманентно тяготеющая к увеличению своей тотальности, в том числе при помощи юридической регламентации общественных отношений, принуждения личности и ограничения ее свободы «обеспечивает» государству перманентное состояние риска вмешаться, выйти за рамки, нарушить границы, превысить пределы, причинить вред и т. п. В соотношении с обществом и личностью это и есть его дисфункциональность.

Если обратиться к определению понятия «дисфункция», истории его появления в научном обороте, то следует отметить, что в самом общем виде (от лат. *dis* – приставка, означающая затруднение, нарушение, расстройство, разделение, утрату чего-либо, и *functio* – деятельность) оно означает такое состояние системы (института), при котором один или несколько ее элементов препятствуют существованию системы в целом, оказывают неблаго-

приятное, разрушающе воздействие на нее [11, с. 74; 14, с. 169].

В свое время Роберт Кинг Мертон – американский социолог, родоначальник структурного функционализма, введший в оборот термин «дисфункция», подверг сомнению тезис о том, что любой элемент (институт) социальной системы априори способствует поддержанию ее существования и целостности. Изучение социальных институтов предполагает установление «чистого баланса функциональных последствий», основанный на учете не только благоприятных, но также нейтральных и неблагоприятных последствий. Социолог полагал, что нужно быть готовым к обнаружению не только дисфункциональных значений, но также к нахождению точного баланса между функциональностью и дисфункциональностью социальных институтов [7, с. 126]. Являясь социально-политическим институтом, государство вполне вписывается в теорию Р. Мертона.

По мнению С.А. Капитонова, функции государства является его основным свойством, препятствование проявлению которого способно обратить в формальность даже такие значимые в государстве ценности, как обеспечение социального, экономического, научно-технического прогресса и всестороннее развитие личности [3, с. 30].

Всякий реальный процесс представляет собой неразрывное единство конструктивного и деконструктивного, любая функция права коррелирует с дисфункцией [10, с. 47].

История и современность убедительно свидетельствует о том, что государство не всегда и не во всех сферах функционально и эффективно. Экономика, политическая система, социальная инфраструктура, состояние правопорядка наглядно иллюстрируют справедливость этого утверждения. В этот ряд следует поставить и проблему пандемии COVID-19, обнажившей дисфункциональность некоторых государств. Методология функционального анализа государства должна учитывать неоднородность системы, по отношению к которой государство является функциональной, обеспечивающей ее целостность. Вполне очевидно, что такой системой является общество. Также очевидно и то, что неоднородность общества (разность составляющих его групп и интересов) обуславливает противоположность результатов функционального воздействия государства, их социального восприятия, оценки [7, с. 119].

С точки зрения самых разнообразных индикаторов эффективности государства (показатели инновационного развития и внутреннего валового продукта, качество жизни и ее про-

должительность, уровень преступности, коэффициент децильности, загрязненность окружающей среды и др.) постановка и решение вопроса дисфункций государства обладает эвристическим потенциалом. Известный тезис В.И. Ленина «государство действует всегда активно и никогда пассивно» сегодня следует уточнить. Мировой исторический опыт доказывает, что государство все-таки способно к пассивности, да и активно действующее, оно не всегда действует правильно. Примерами могут служить политические события в Украине, Ливии, Египте, Сирии. В ряде случаев дисфункциональность государства существенно ослабляет экономику (банкротство национальной экономики (Греция), увеличение объема внешнего долга (Италия, Ирландия) [15, с. 4], правовую систему (правопорядок, гарантированность прав и свобод человека, уровень преступности и т.п.).

Постановка и попытка решения вопросов дисфункций государства — «функций со знаком минус» в кардинально изменившихся и непредсказуемых условиях позволит перейти от констатации и описания проблем реализации функций государства к выявлению закономерного и случайного, общего и особенного в происхождении и содержании дисфункций, объяснению их общей логики и некоего «алгоритма». Возможно, это позволит «нащупать» пути и способы их минимизации. Изучение дефектологии государства необходимо в целях своевременного прогнозирования возникновения дисфункциональных проявлений, диагностики их детерминант, а также необходимо в целях оптимизации механизма государства и его звеньев [12, с. 370].

Социальные напряжения, накапливающиеся в результате дисфункций, выпадают из логики социального прогнозирования и практически не ограничиваются никакими рамками. Они неизбежно приводят к институциональным девиациям социальной системы. Однако, общество (за исключением некоторых древних цивилизаций) полностью не исчезает, не разрушается, не погибает. Дисфункциональность в ее крайних формах губительна в конечном итоге для государства. В обществе срабатывает механизм самозащиты, оно избавляется от государства, в содержании которого доминирует дисфункциональное начало. В таких случаях принято говорить о возникновении новой социально-политической системы [7, с. 133]. Яркий пример — революции — самые крайние и стихийные формы социальной динамики. Но и в них прослеживаются сходные черты и некий устойчивый алгоритм. Великие революции происходили в разные исторические эпохи и были обусловлены разными историче-

скими обстоятельствами, но демонстрировали некие общие закономерности, прежде всего прямую зависимость устойчивости государства соотношения (пропорции) между его функциональным (созидательным, гарантирующим и охранительным) и дисфункциональным (разрушительным) содержанием [2, с. 5]. Это в очередной раз подтверждает два существенных тезиса. Во-первых, то, что государство — часть общества, его институт, а не наоборот. И во-вторых, тезис об относительной обособленности государства и общества друг от друга.

Следует рассматривать два уровня проявления дисфункциональности государства.

Во-первых, дисфункциональность системы функций государства. В данном случае имеются в виду функциональные диспропорции государства, образующиеся путем нивелирования функций(и), имеющих в данный исторический момент приоритетное значение, за счет гипертрофирования факультативных(ой) функций.

Во-вторых, дисфункциональность отдельно взятой функции, проявление в том или ином элементе механизма реализации. Главными элементами такого механизма являются институциональные основы, правовые основы, принципы и методы реализации функций государства, а также ресурсы (кадровые, материальные и информационные) государственной работы. Следовательно, каждый из них не свободен от дисфункционального содержания. Это могут быть дефекты правового регулирования государственной деятельности. Это могут быть ошибки и просчеты в расстановке целевых акцентов и формировании приоритетных подфункций в структуре функции. Это могут быть диспропорции в комбинации методов государственной деятельности, прежде всего в соотношении убеждения и принуждения. Наконец, это могут быть просчеты в обеспечении ресурсами, необходимыми для реализации той или иной функции. В целом, дисфункциональность отдельно взятых функций проявляется преимущественно в их правовом и организационно-институциональном содержании.

Отдельно несколько соображений относительно дисфункциональности правового содержания функций государства. В данном случае следует принять во внимание что проблематика юридической дефектологии (юридические ошибки, избыточность правового регулирования, правонарушения, деформации правосознания и т. п.), в отечественной науке получила широкое распространение и представлена не одной научной школой. Это относительно самостоятельная, в большей степени юридическая, чем политическая, проблематика. Тем не менее, неразрывная связь права с государством, указывает на причинно-следственные отноше-

ния между дисфункциональностью государства и юридическими дефектами. Последние могут рассматриваться и как следствие дисфункциональности правовой (правотворческой, интeрпретационной и правореализационной) работы публичной власти, и как следствие правовой фиксации уже сформировавшихся тенденций дисфункционального плана. В первом случае речь идет о технике и искусстве (разумеется юридической) создателя норм.

Но мастер не всегда виноват, иногда он является исполнителем. В данном случае не следует слишком отдаляться от известного утверждения о том, что законодатель всего лишь фиксирует, придает юридическую форму фактически складывающимся экономическим отношениям, соотношению социально-политических сил в их противоречивости. В качестве примера вполне подходит дисфункциональное «в принципе» конституционное положение (ст. 13 Конституции Российской Федерации), запрещающее государственную идеологию, вне которой государство немислимо.

Другой пример. Конституционное положение (ст. 2), объявляющее высшей ценностью человека, функционально по отношению к части (единице) и дисфункционально по отношению к целому, вне которого единица немислима.

Перейду к методам. Например, неправомерное использование мер государственного принуждения (задержание, обыск, ограничение свободы передвижения и т. п.) сообщает дисфункциональное содержание (момент) методу государственного принуждения. С другой стороны, воздержание от применения мер принуждения в ситуациях, когда такое воздействие необходимо и с правовой точки зрения обосновано не менее дисфункционально.

Нередки ситуации, когда дисфункциональность государства проявляется в принципах деятельности институтов государственной власти, когда имеет место их игнорирование или пренебрежение. К примеру, пренебрежение общими (универсальными) принципами функционирования государства, такими как законность, демократизм, приоритет прав и свобод человека, профессионализм и т. д. способны нивелировать, «умножить на ноль» резуль-

таты государственной работы в том или ином направлении, на том или ином участке, особенно в случаях системного неуважения к базовым, руководящим идеям.

Вместе с тем, дисфункциональность может иметь внешний по отношению к государству характер и выходить за рамки традиционных институциональных и структурных теоретических построений в области государственного управления, то есть проявляться в сфере надгосударственного. Речь идет, прежде всего, о неразвитом (слабом) потенциале культуры и аномии общей соционормативной системы, обнажающие общую дисфункциональность жизнеустройства и неустойчивость существования общества людей. К надгосударственным факторам дисфункциональности государства следует также отнести внешнеполитические условия. Например, вводимые в отношении России санкции снижают эффективность реализации ряда функций государства, прежде всего, экономической и социальной.

Юридическим содержанием дисфункций являются управленческие решения и юридически значимые поступки должностных лиц, противоречащие национальным интересам и ценностям, имеющие преимущественно латентный характер, приводящие к значительному, как правило, растянутому во времени, ущербу личности, общества и государства. Дисфункциональность порождает обесценивание государственного управления и является причиной утраты легитимности государства.

Следует обратить внимание на то, что дисфункциональность носит персонифицированный характер, поскольку ее субъектами всегда выступает не государство как таковое, представляющее собой некую абстракцию, а конкретные должностные лица. В этой связи весьма перспективным видятся исследования, направленные на выявление внутренних эмоционально-волевых, психических механизмов формирования, принятия и реализации управленческих решений «со знаком минус». В этом смысле юридическая психология как научная дисциплина должна серьезно прирасти за счет исследований в области политической (а не сугубо юридической) психологии, в том числе дефектологии или девиации.

Список литературы:

1. Гегель Г. В. Ф. Наука логики. Москва, 2019.
2. Исаев И. А. Закон и революция. Легальные основания революционного мифа. Москва, 2019.
3. Капитонов С. А. Юридический парадокс государства. Санкт-Петербург, 2012.

References:

1. Gegel' G. V. F. Nauka logiki. Moskva, 2019.
2. Isaev I. A. Zakon i revolyuciya. Legal'nye osnovaniya revolyucionnogo mifa. Moskva, 2019.
3. Kapitonov S. A. Yuridicheskij paradoks gosudarstva. Sankt-Peterburg, 2012.

4. Лазарев В. В. Поиск государства // Избранное из юридической прозы. Москва, 2020.
5. Малахов В. П. Об уместности диалектики в юридической науке // Исторический материализм и диалектика в теоретико-правовых и историко-правовых исследованиях: сборник статей конференции, посвященной памяти профессора В. М. Курицына. Москва, 2020.
6. Маркс К., Энгельс Ф. Избранные сочинения: в 9 т. Москва, 1986. Т. 5.
7. Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. Москва, 2006.
8. Мизес фон Л. Всемогущее правительство: тотальное государство и тотальная война. Москва, Челябинск, 2013.
9. Оппенгеймер Ф. Государство: переосмысление. Москва, 2020.
10. Палазян А. С. Современное право: функциональный аспект. Москва, 2009.
11. Социологический энциклопедический словарь. На русском, английском, немецком, французском и чешском языках / редактор-координатор – академик РАН Г. В. Осипов. Москва, 1998.
12. Туманов В. Н. Механизм реализации внешних функций Российского государства (вопросы теории и практики). Саратов, 2017.
13. Философия права: курс лекций: в 2 т. / отв. ред. М. Н. Марченко Москва, 2011. Т. 1
14. Философский энциклопедический словарь / гл. редакция: И. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалев, В. Г. Панов. Москва, 1983.
15. Фомин А. В. Формирование механизмов регулирования социально-экономических дисфункций государства: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Саратов, 2012.
4. Lazarev V. V. Poisk gosudarstva // Izbrannoe iz yuridicheskoy prozy. Moskva, 2020.
5. Malahov V. P. Ob umestnosti dialektiki v yuridicheskoy nauke // Istoricheskij materializm i dialektika v teoretiko-pravovyh i istoriko-pravovyh issledovaniyah: sbornik statej konferencii, posvyashchennoj pamyati professora V. M. Kuricyna. Moskva, 2020.
6. Marks K., Engel's F. Izbrannye sochineniya: v 9 t. Moskva, 1986. T. 5.
7. Merton R. Social'naya teoriya i social'naya struktura. Moskva, 2006.
8. Mizes fon L. Vsemogushchee pravitel'stvo: total'noe gosudarstvo i total'naya vojna. Moskva, Chelyabinsk, 2013.
9. Oppenheimer F. Gosudarstvo: pereosmyslenie. Moskva, 2020.
10. Palazyan A. S. Sovremennoe pravo: funkcional'nyj aspekt. Moskva, 2009.
11. Sociologicheskij enciklopedicheskij slovar'. Na russkom, anglijskom, nemeckom, francuzskom i cheshskom yazykah / redaktor-kordinator – akademik RAN G. V. Osipov. Moskva, 1998.
12. Tumanov V. N. Mekhanizm realizacii vneshnih funkcij Rossijskogo gosudarstva (voprosy teorii i praktiki). Saratov, 2017.
13. Filosofiya prava: kurs lekcij: v 2 t. / отв. red. M. N. Marchenko. Moskva, 2011. T. 1
14. Filosofskij enciklopedicheskij slovar' / gl. redakciya: I. F. Il'ichev, P. N. Fedoseev, S. M. Kovaliev, V. G. Panov. Moskva, 1983.
15. Fomin A. V. Formirovanie mekhanizmov regulirovaniya social'no-ekonomicheskikh disfunkcij gosudarstva: avtoref. dis. ... kand. ekon. nauk. Saratov, 2012.

Для цитирования:

Пожарский Дмитрий Владимирович. Дисфункциональность государства // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 3 (59). С. 32–37.

For citation:

Pozharskij Dmitrij Vladimirovich. The dysfunctionality of the state // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2021. № 3 (59). P. 32–37.

ГОР ГЕОРГИЕВИЧ САРКИСЯН,
старший преподаватель кафедры
организации оперативно-розыскной
деятельности,
кандидат юридических наук
Академия управления МВД России,
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8
E-mail: djegan@mail.ru

GOR GEORGIYEVICH SARKISYAN,
Senior Lecturer of the Operative Investigative
Activity Organization Department,
Candidate of Law
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: djegan@mail.ru

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

Scientific Specialty:
12.00.12 – Criminalistics,
Forensic Expert Activity,
Operational Investigative Activity.

УДК 343.985

DOI 10.24412/2072-9391-2021-359-38-47

Дата поступления статьи: 5 июля 2021 г.

Дата принятия статьи в печать: 10 сентября 2021 г.

Модель Единого информационного пространства государственных органов, уполномоченных на осуществление оперативно-розыскной деятельности

The Model of the Unified Information Space of State Bodies Authorized to Carry out Operational Investigative Activities

Аннотация

Актуальность разработки и предложения авторской модели единого информационного пространства государственных органов, уполномоченных на осуществление оперативно-розыскной деятельности, обусловлена развитием информационных технологий, а также серьезными сложностями, с которыми сталкиваются традиционные модели правоохранительной деятельности, характеризующиеся реагированием на уже произошедшие факты. В статье рассмотрены понятие и сущность единого информационного пространства государственных органов, уполномоченных на оперативно-розыскную деятельность. Обозначены цели, принципы формирования и развития такого пространства, а также меры по построению его в Российской Федерации.

Постановка проблемы: в эру повсеместной информатизации и формирования информационного общества единое информационное пространство является важнейшим и обязательным условием, а также характеристикой развитого

Abstract

The relevance of development and proposal of the author's model of a unified information space of the state bodies authorized to carry out operational investigative activities is due to development of information technologies, as well as serious difficulties faced by traditional models of law enforcement activity, characterized by responding to facts that have already occurred. The article considers the concept and essence of the unified information space of state bodies authorized for operational investigative activities. The goals, principles of formation and development of such a space, as well as measures to build it in the Russian Federation are outlined.

The problem statement: in the era of widespread informatization and the formation of an information society, a single information space is the most important and mandatory condition, as well as a characteristic of a developed state. Each state body carrying out operational investigative activities has special units for the formation and maintenance of information systems. However,

государства. В каждом государственном органе, осуществляющем оперативно-розыскную деятельность, закреплены специальные подразделения по формированию и ведению информационных систем. Однако несмотря на общие цели и задачи данной деятельности, каждое ведомство выстраивает свою систему информационно-аналитического обеспечения в зависимости от потребностей и штатной структуры, что имеет существенные недостатки, в особенности, закрытость информации, имеющейся в распоряжении одного отдельно взятого органа, для ее использования оперативными подразделениями других ведомств. В свою очередь привлечение одними оперативно-розыскными органами информационных возможностей других ведомств требует дополнительных соглашений, времени и средств, что не вполне отвечает современным требованиям эффективности и роста общественного спроса на финансовую эффективность, т. е. «делать больше меньшей ценой».

Цель исследования: на основе анализа накопленного опыта и существующих научных подходов к информационно-аналитическому взаимодействию государственных органов, уполномоченных на осуществление оперативно-розыскной деятельности, разработать и предложить авторскую модель единого информационного пространства государственных органов, уполномоченных на осуществление оперативно-розыскной деятельности.

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

Результаты и ключевые выводы: в результате проведенного исследования разработана и предложена для внедрения в Российской Федерации модель единого информационного пространства государственных органов, уполномоченных на осуществление оперативно-розыскной деятельности.

Процесс построения единого информационного пространства государственных органов, уполномоченных на осуществление оперативно-розыскной деятельности, видится целесообразным осуществлять поэтапно, в связи с чем мероприятия разделены на *первоочередные специальные (внутриведомственные)* для организации работы внутри каждого участвующего ведомства с целью последующей интеграции в единое пространство (унифицированные понятия; типовое законодательство; объединение имеющихся учетов; идентичную структуру и задачи информационно-аналитических подразделений) и *общие (межведомственные)*, применимые после реализации первоочередных специальных.

despite the general goals and objectives of this activity, each department builds its own system of information and analytical support, depending on the needs and staffing structure, which has significant drawbacks, in particular, the secrecy of information available to one individual body for its use by operational units of other departments. In turn, the involvement of information capabilities of the other departments by some operational search agencies requires additional agreements, time and money, which does not fully meet the modern requirements of efficiency and the growth of public demand for financial efficiency, so «doing more at a lower price».

The purpose of the study: based on the analysis of the accumulated experience and existing scientific approaches to the information and analytical interaction of the state bodies authorized to carry out operational search activities, to develop and propose an author's model of a unified information space of state bodies authorized to carry out operational search activities.

The research methods: dialectics, hermeneutics, analysis, content analysis (when selecting and studying material on the topic); comparative law (when studying legal phenomena and theories of the normative legal acts).

The results and key conclusions: as a result of the conducted research, a model of a unified information space of state bodies authorized to carry out operational investigative activities has been developed and proposed for implementation in the Russian Federation.

The process of building a single information space of state bodies authorized to carry out operational investigative activities seems expedient to be carried out in stages, in connection with which the activities are divided into priority special (intradepartmental) for organizing work within each participating agency for the purpose of subsequent integration into a single space (unified concepts; model legislation; combining existing records; identical structure and tasks of information and analytical departments) and general (interdepartmental), applicable after the implementation of priority special ones.

Ключевые слова: информация; информационная система; информационная инфраструктура; единое информационное пространство государственных органов, уполномоченных на осуществление оперативно-розыскной деятельности; полицейская деятельность на основе оперативных данных и информации; информационно-аналитическое обеспечение деятельности оперативных подразделений.

Key words: information; information system; information infrastructure; unified information space of the state bodies authorized to carry out operational investigative activities; police activities based on operational data and information; information analytical support for the activities of operational units.

Сегодня, в условиях стремительного развития общества и построения цифровой экономики эволюционируют формы и методы преступной деятельности и, соответственно, борьбы с ней со стороны правоохранительных органов. Традиционно сложившиеся модели правоохранительной деятельности, которые характеризуются, как правило, реагированием на уже произошедшие факты, сталкиваются с очевидными и объяснимыми сложностями. Современные технологии и их всеобщее внедрение и, соответственно, рост числа преступлений, совершаемых в сфере информационных технологий, а также с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет, выступают новыми угрозами общественной безопасности. В свою очередь все больше перемещается в информационное пространство и деятельность по обеспечению общественной безопасности, защите прав и свобод человека и гражданина [1]. Изменение структуры преступной деятельности, а также агрессивные формы экстремизма в совокупности с радикализацией, потенциально провоцирующие терроризм и произошедшие в мире террористические акты обуславливают необходимость развития и внедрения цифровых информационных систем нового поколения и национальной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры. Данная деятельность, а также деятельность по интеграции, активному информационному обмену и централизованному анализу данных и информации, и во всех правоохранительных органах, и на всех уровнях является на сегодняшний день наиболее важными сферами для государства [4, с. 139–140].

В связи с этим при создании конкурентных преимуществ государственных органов ключевыми факторами являются информация и оперативные данные. Причем в этом отношении оперативные подразделения, входящие в их структуру как особые субъекты реализации правоохранительных функций в вопросах выявления, раскрытия, предупреждения и профилактики преступлений, в большей мере нуждаются в таких преимуществах, потому как стратеги-

ческое превосходство, основанное на владении информацией, знаниями и оперативными данными, повышает эффективность не только борьбы с организованной преступностью, в том числе международного характера, но и деятельности государства по обеспечению общественной безопасности [2, с. 7–13].

Вместе с тем реализация модели правоохранительной деятельности, основанной на управлении и максимально эффективном использовании оперативных данных и аналитической информации, предусматривает наличие соответствующей структуры, позволяющей осуществлять сбор, обработку данных, формировать информационные системы, использовать в строгом соответствии с национальными законами и международными стандартами в области прав человека сведения и информацию, полученные по результатам аналитической деятельности. Построение такой модели подразумевает изменение и совершенствование государственной политики в вопросах координирования деятельности государственных органов, уполномоченных на осуществление оперативно-розыскной деятельности, по сбору, обработке, хранению и передаче информации, формированию, интеграции и использованию информационных систем, в том числе посредством применения методик аналитической работы. Указанные изменения, в первую очередь, необходимы органам с развитой территориальной инфраструктурой [6, с. 148–151].

Поэтому, в нынешних условиях повсеместной информатизации и построения цифрового общества, важным условием развитого и конкурентного государства, способного обеспечить безопасность своих граждан, является наличие выстроенной системы информационного пространства [5, с. 24–26]. Основой такого пространства являются информационно-телекоммуникационные системы, способные обеспечить информационную и аналитическую поддержку деятельности государственных органов, в том числе наделенных полномочиями на осуществление оперативно-розыскной деятельности [3, с. 15–23].

Оперативники, как правило, не всегда располагают упреждающей информацией о преступлениях, а также информацией о лицах, их замысляющих, подготавливающих или совершивших. В то время как от полноты, объективности и оперативности информации зависит правильность и эффективность принимаемых управленческих решений в борьбе с преступностью.

Каждый осуществляющий оперативно-розыскную деятельность государственный орган в соответствии с возложенными на него задачами и структурой выстраивает собственную и, как правило, закрытую от других систему информационно-аналитического обеспечения оперативных подразделений. Такой подход решает лишь часть поставленных перед правоохранителями задач и имеет ряд существенных недостатков. Главным недостатком является закрытость и недоступность информации одного государственного органа для ее использования оперативными подразделениями других ведомств.

В связи с чем создание и внедрение в деятельность государственных органов, уполномоченных на осуществление оперативно-розыскной деятельности, единой информационной платформы, могло бы существенно повысить эффективность решения поставленных перед ними задач.

Решению данной проблемы, а также развитию информационно-аналитического обеспечения оперативно-розыскной деятельности призвана предлагаемая для создания и внедрения в Российской Федерации модель «Единого информационного пространства государственных органов, уполномоченных на осуществление оперативно-розыскной деятельности (далее – ЕИП)», под которым автором предлагается понимать совокупность информационных ресурсов и инфраструктуры, позволяющих по общим правилам и на основе единых принципов обеспечивать безопасное информационное взаимодействие государственных органов, уполномоченных на осуществление оперативно-розыскной деятельности, а также максимально полно удовлетворить их информационные потребности как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации, при сохранении национального информационного суверенитета и возможности информационного взаимодействия в вопросах обеспечения безопасности с международным информационным пространством» [8, с. 161].

Построение данной модели необходимо начать с выстраивания и организации в каждом участвующем государственном органе, осуществляющем оперативно-розыскную деятельность, схожей системы информационно-аналитического обеспечения ее оперативных подраз-

делений, с последующей интеграцией в единое информационное пространство.

Основопологающие принципы построения и внедрения в Российской Федерации модели ЕИП:

1) универсальность и централизованность информационных систем и входящих в них баз данных на всех уровнях и во всех органах;

2) межведомственный характер формирования информационных систем;

3) максимальный охват различных категорий объектов и физических лиц;

4) комплексность, сочетание нескольких идентификационных биометрических методов в отношении одного объекта;

5) связь основной и сопутствующей информации об объекте с его биометрическими данными;

6) межведомственность учетов о регистрируемых лицах и объектах;

7) конфиденциальный характер персональных данных сотрудников правоохранительных органов, придание данной информации статуса государственной тайны;

8) автоматизация информационных процессов, как следствие – снижение влияния «человеческого фактора» и увеличение результативности;

9) активизация и внедрение результатов научных исследований по созданию программных продуктов интеллектуального поиска в неструктурированной тестовой информации, системы извлечения данных и систем распознавания образов, а также технологий управления знаниями, адаптировав их к правоохранительным аспектам рассматриваемых органов;

10) обеспечение быстрого доступа, в том числе дистанционного, к информации в пределах компетенций, с учетом недопущения разглашения и утечки конфиденциальной информации, и др.

Требования и условия, необходимые для внедрения ЕИП:

1) в рамках применимой правовой системы, правил обращения и защиты данных, должен быть разрешен и обязателен обмен данными и информацией между участвующими государственными органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность и включенными в систему единого информационного пространства;

2) должны быть приняты достаточные меры для защиты персональных данных лиц, фигурирующих в информации, собранной для целей анализа;

3) должны быть организованы исчерпывающие меры, необходимые для обеспечения защиты личности и безопасности сотрудничающих лиц;

4) обмен данными и предоставление доступа к банкам данных должны быть организованы посредством четко определенных и соот-

ветствующих национальному законодательству и международным стандартам механизмов и каналов связи;

5) уполномоченные органы могут устанавливать специальные механизмы и форматы с целью получения и использования соответствующих данных и информации из источников, являющихся внешними по отношению к государственным учреждениям, включая местные органы власти, неправительственные организации, гражданское общество, частный сектор, региональные и международные организации, средства массовой информации и общественность, при условии, что эти механизмы находятся в пределах применимых внутренних и международных правовых рамок. Эти механизмы должны также предусматривать соответствующие гарантии для обеспечения того, чтобы власти не получали доступ к таким данным в нарушение прав человека и защиты данных;

6) посредством принятия официальных решений необходимо разработать и внедрить унифицированные стандарты оценки информации, включая коды (уровни доступа) обработки и использования;

7) все сотрудники правоохранительных органов должны владеть знаниями об этих кодах и применять их ко всей информации, которую они получают и предоставляют;

8) создание на федеральном уровне специальной структуры с соответствующими региональными подразделениями, которая должна быть укомплектована представителями различных государственных органов;

9) создание системы подготовки кадров: качественный отбор персонала, надлежащая подготовка и обучение аналитиков, руководителей и иных лиц, знающих и умеющих использовать аналитические материалы оперативной разработки;

10) представители различных правоохранительных органов и других органов, включенных в систему, должны иметь доступ к данным и информации своего учреждения, иметь право на обмен и использование данных и информации других органов/учреждений в части, необходимой для выполнения возложенных на них функций;

11) необходимы разработка и внедрение взаимозависимых, совместимых или одноплатформенных ИТ-структур (ИТ-оборудование и программное обеспечение), подходящих для целей единого информационного пространства;

12) должны быть созданы надлежащие защитные механизмы, включая подробные процедуры ведения учета и внутреннего контроля, а также четко определенные и зарегистрированные уровни доступа;

13) вопросы безопасности должны охватывать вопросы физической безопасности, без-

опасности документов, информационной безопасности и безопасности персонала, включая дополнительную проверку сотрудников.

Комплекс мероприятий по построению ЕИП:

Процесс построения ЕИП должен происходить поэтапно, поэтому мероприятия по их построению разделены на первоочередные специальные (внутриведомственные) для организации работы внутри каждого участвующего ведомства с целью последующей интеграции в единое пространство (унифицированные понятия; типовое законодательство; объединение имеющихся учетов; идентичную структуру и задачи информационно-аналитических подразделений) и общие (межведомственные), применимые после реализации первоочередных специальных.

Первоочередные специальные (внутриведомственные) мероприятия:

1. Совершенствование правового регулирования информационно-аналитического обеспечения оперативно-розыскной деятельности в соответствии с общей концепцией и с учетом дальнейшего построения ЕИП.

2. Построение иерархической системы оперативно-аналитических (информационно-аналитических) подразделений и определение их функционала в соответствии с общей концепцией и с учетом дальнейшего построения ЕИП.

3. Повышение эффективности управления и взаимодействия подразделений по горизонтали и по вертикали.

4. Объединение и интеграция имеющихся баз данных на всех уровнях.

5. Совершенствование процесса формирования имеющихся информационных систем по следующим направлениям:

а) максимальный охват различных категорий физических лиц;

б) комплексность, сочетание нескольких идентификационных биометрических методов в отношении одного объекта;

в) связь оперативно-значимой и сопутствующей информации об объекте с его биометрическими данными;

г) объединение учетов о регистрируемых лицах, содержащих информацию, относящуюся к одному объекту;

д) централизация учетов на федеральном уровне;

е) конфиденциальный характер персональных данных сотрудников правоохранительных органов, придание данной информации статуса государственной тайны;

ж) межведомственный и межгосударственный характер криминалистической регистрации;

з) автоматизация информационных процессов, как следствие — снижение влияния

«человеческого фактора» и увеличение результативности;

и) обеспечение быстрого дистанционного доступа к оперативно – значимой информации в пределах компетенций, с учетом недопущения разглашения и утечки конфиденциальной информации;

6. Внедрение и эксплуатация специализированных информационно-аналитических систем (ИАС) и автоматизированных систем информационно-аналитической поддержки подразделений (АС ИАП), ориентированных на поддержку принятия решений.

7. Разработка программ-конверторов, позволяющих интегрировать базы данных и системы, осуществлять комплексную автоматическую обработку информации на различных информационных комплексах и уровнях (центральных, локальных, специализированных).

8. Создание и внедрение единой технической платформы и программного обеспечения для формирования и ведения информационной системы.

9. Создание и ведение системы биометрической информации с занесением в нее фотоизображений, дактилоскопической и иной информации о лицах, причастных к совершению преступлений в области таможенного дела;

10. Внедрение в практическую деятельность результатов научных исследований и современных программных продуктов интеллектуального поиска в неструктурированной тестовой информации типа TextMining, системы извлечения данных и систем распознавания образов (DataMining), а также технологий управления знаниями (KnowledgeManagement), адаптировав их к правоохранным аспектам таможенной деятельности.

11. Активный информационный обмен с другими правоохранными и государственными структурами:

– организация доступа к информационным массивам правоохранных и контролирующих органов;

– прием и передача на регулярной основе информации с взаимодействующими правоохранными органами;

– направление и исполнение запросов и заданий оперативно-аналитических (информационно-аналитических) подразделений взаимодействующих органов.

12. Активный сбор информации из открытых электронных источников информации с подключением к сети Интернет.

13. Проведение дальнейших научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по созданию специализированных информационно-аналитических систем.

14. Подготовка кадров для информационно-аналитических подразделений, имеющих специальное образование. Данный вопрос с каждым годом становится актуальней, т. к. свободное обращение с современными информационными технологиями и владение навыками анализа являются залогом успеха правоохранительной деятельности будущего. Как и в других структурах, такую подготовку необходимо осуществлять еще при обучении в вузах МВД России.

Общие рекомендации (межведомственные):

После унификации и выведения на новый уровень системы информационно-аналитического обеспечения оперативно-розыскной деятельности в каждом правоохранительном органе необходимо проведение межведомственных мероприятий по следующим *четырем направлениям:*

– *нормативное регулирование;*

– *построение единой структуры (ФДОД);*

– *организация единого функционала и материально-технического обеспечения;*

– *подготовка кадров и повышение квалификации.*

1. Нормативное регулирование.

Разработка и принятие нормативного правового акта (возможно, Указа Президента или постановления Правительства) по созданию на федеральном уровне с соответствующими региональными подразделениями централизованного федерального департамента по оперативным данным (ФДОД) или Федерального управления правоохранительной деятельностью и т. д., укомплектованного представителями государственных органов, уполномоченных на осуществление оперативно-розыскной деятельности, в частности, МВД России, ФСБ России, ФСИН России и таможенных органов Российской Федерации и др.

В данном нормативном акте необходимо будет отразить следующие основные вопросы:

а) закрепление понятий («единое информационное пространство государственных органов, уполномоченных на осуществление оперативно-розыскной деятельности», «информационно-аналитическое обеспечение деятельности оперативных подразделений», «информационно-аналитическое взаимодействие государственных органов, уполномоченных на осуществление оперативно-розыскной деятельности», например, предлагаемые автором:

– «под «информационно-аналитическим обеспечением деятельности оперативных подразделений» предлагается понимать деятельность специальных субъектов оперативно-розыскной деятельности по формированию, ведению, использованию и совершенствованию функционирования информационных систем оперативно-розыскной информации, призванную

на основе результатов оперативно-аналитической работы обеспечить сотрудников оперативных подразделений совокупностью сведений в виде систематизированной аналитической информации, необходимой им для эффективного осуществления возложенных на них задач и функций» [9, с. 214–215];

– под «информационно-аналитическим взаимодействием государственных органов, уполномоченных на осуществление оперативно-розыскной деятельности» предлагается понимать нормативно урегулированные, согласованные по целям, задачам, методам, силам и средствам, действия либо совместную деятельность по формированию, ведению, использованию и совершенствованию как самостоятельных ведомственных, так и единой межведомственной, информационных систем оперативно-розыскной информации, направленных на организацию обеспечения сотрудников оперативных подразделений совокупностью сведений в виде систематизированной аналитической информации, необходимой им для эффективного осуществления возложенных на них задач и достижения целей взаимодействия;

б) субъекты, входящие в ФДОД;

в) определение направлений и форм взаимодействия, порядка обмена информацией, обращения к ресурсам ведомств, проведения совместных аналитических мероприятий, а также самостоятельного проведения аналитических мероприятий по запросам и заданиям в пользу заинтересованного ведомства на основе имеющихся возможностей и информационных ресурсов;

г) организация формирования и ведения всеми участниками единой информационной системы, с разграничением прав и обязанностей;

д) обеспечение надлежащими защитными механизмами, включая подробные процедуры ведения информационных систем и внутреннего контроля, а также четко определенные и зарегистрированные уровни доступа для разных категорий сотрудников;

е) порядок согласования усилий субъектов взаимодействия при проведении ими совместных аналитических мероприятий;

ж) защита информации, конспирация, защита персональных данных, защита сотрудничающих лиц, собственная безопасность и т. д. Кроме того, вопросы безопасности должны охватывать вопросы физической безопасности, безопасности документов и безопасности персонала, включая обязательную дополнительную проверку персонала;

з) ведение критериев оценки деятельности по осуществлению взаимодействия;

и) установление ответственности за уклонение от взаимодействия, нарушение законности в процессе деятельности ФДОД;

к) порядок назначения и увольнения сотрудников подразделений ФДОД;

л) порядок назначения и снятия полномочий с членов Совета руководителей ФДОД и его руководителя – Председателя ФДОД;

м) материально-техническое, финансовое и научно-техническое обеспечение деятельности ФДОД и др.

2. Построение единой структуры (ФДОД).

Создание единого централизованного федерального департамента по оперативным данным (ФДОД) на федеральном уровне с соответствующими региональными подразделениями.

Подразделения ФДОД должны быть укомплектованы представителями государственных органов, уполномоченных на осуществление оперативно-розыскной деятельности, например, МВД России, ФСБ России, ФСИН России, таможенных органов Российской Федерации и др.

Для руководства такой структурой может быть создан совет руководителей с избранным либо назначенным высшими органами власти председателем.

Главным подразделением будет *Федеральный департамент по оперативным данным*. Основная его роль заключается в координации деятельности, разработке правовой и руководящей документации, формировании единой централизованной информационной системы федерального уровня, проведении особо сложных и масштабных аналитических мероприятий, контроле деятельности региональных управлений ФДОД, отчетности перед руководством страны.

К основным обязанностям относятся:

– разработка и осуществление ежегодного федерального плана (программы) деятельности;

– составление и представление руководству страны анализа криминогенной обстановки и прогноза преступности, в том числе организованной;

– разработка и представление аналитических материалов для принятия управленческих решений и планирования политики правоохранительных органов на федеральном уровне;

– организация работы по сбору и обработке информации, формированию и ведению информационных систем на федеральном уровне;

– информационно-аналитическое обеспечение оперативно-розыскной деятельности подразделений на федеральном уровне, а также исполнение запросов и заданий региональных подразделений ФДОД;

– методическое обеспечение, контроль, оценка и координация деятельности региональных ФДОД;

– деятельность в качестве национального бюро связи с иностранными правоохранительными органами и организациями по работе

в области получения и обработки оперативных данных;

- анализ своей деятельности с последующим внесением руководству предложений по профессиональному развитию на местном, региональном и федеральном уровнях.

Региональное управление ФДОД охватывает задачи правоохранительных органов на уровне региона ведения. Его основными задачами и обязанностями является выявление общих региональных криминальных угроз, обмен соответствующей информацией и предоставление возможностей и ресурсов для поддержки деятельности на местном и региональном уровнях. Региональное управление ФДОД должно находиться на территории региона ведения и возглавляться руководителем того же ранга, что и руководители региональных управлений правоохранительных органов. Региональное управление ФДОД организует и обеспечивает работу своих подчиненных подразделений, вносит в случае необходимости предложения о создании на местном уровне своих подразделений. Его основная роль заключается в информационно-аналитическом обеспечении оперативно-розыскной деятельности на соответствующем региональном уровне [7].

К основным обязанностям относятся:

- составление и представление руководству региона анализа криминогенной обстановки и прогноза преступности, в том числе организованной;

- разработка и представление аналитических материалов для принятия управленческих решений и планирования политики правоохранительных органов на региональном уровне;

- организация работы по сбору и обработке информации, формированию и ведению информационной системы на региональном уровне;

- передача для интеграции региональной информационной системы в федеральную согласно разработанному графику;

- информационно-аналитическое обеспечение оперативно-розыскной деятельности подразделений на региональном уровне;

- методическое обеспечение, контроль, оценка и координация деятельности местных ФДОД (при наличии).

Районный отдел/отделение регионально-го управления ФДОД, в зависимости от размера и структуры, должно в первую очередь отвечать за сбор оперативной информации на местном уровне, внесение ее в специализированные системы и передачу в региональное управление ФДОД.

К основным обязанностям относятся:

- организация работы по сбору и обработке информации, формированию и ведению информационной системы на районном уровне;

- передача для интеграции региональной информационной системы в региональную согласно разработанному графику;

- при наличии достаточной штатной численности и структуры могут осуществлять информационно-аналитическое обеспечение оперативно-розыскной деятельности на районном уровне.

3. Организация единого функционала и материально-технического обеспечения.

С целью организации единого функционала и возможностей, информационно-аналитическим подразделениям взаимодействующих ведомств необходима разработка межведомственного типового положения информационно-аналитического подразделения правоохранительного органа, уполномоченного на осуществление оперативно-розыскной деятельности, в котором четко регламентированы: порядок формирования информационных систем; сроки и формат предоставления материалов, обработки и внесения информации из них; перечислены подразделения, принимающие участие в формировании и роль каждого в формировании; описаны возможности информационно-аналитических подразделений; определены направления и формы взаимодействия; порядок обмена информацией и предоставления удаленного доступа к ресурсам и др.

С материально-технической точки зрения необходимо обеспечить выполнение следующих условий:

- 1) создание и внедрение единой технической платформы и программного обеспечения (взаимозависимые, совместимые или одноплатформенные ИТ-структуры: оборудование и программное обеспечение) для формирования и ведения централизованной интегрированной информационной системы;

- 2) разработка программ-конверторов, позволяющих интегрировать имеющиеся и используемые сейчас базы данных и системы, осуществлять комплексную автоматическую обработку информации на различных информационных комплексах и уровнях (центральных, локальных, специализированных);

- 3) формирование и ведение всеми участниками единой централизованной информационной системы, с разграничением прав и обязанностей;

- 4) обеспечение доступа сотрудников ФДОД к данным и информации своего учреждения, а также ко всем имеющимся базам данных, информации и оперативным данным, содержащимся в региональных и местных подразделениях и правоохранительных органах;

- 5) обеспечение надлежащими защитными механизмами, включая подробные процедуры ведения информационных систем и внутреннего,

и внутриведомственного контроля, а также четко определенные и зарегистрированные уровни доступа для разных категорий сотрудников;

6) разработка и внедрение федеральной системы классификации и кодирования информации при ее обработке и использовании с распределением в сектора по уровням доступа;

7) обеспечение всех взаимодействующих органов системами закрытой связи и передачи данных для оперативного обмена и возможности удаленного подключения к ресурсам;

8) внедрение надежной системы защиты информации и конспирации.

4. Подготовка кадров и повышение квалификации

Система подготовки кадров для реализации модели ЕИП должна включать в себя: качественный отбор персонала, надлежащую подготовку и обучение аналитиков, руководителей и иных лиц, знающих и умеющих свободно использовать аналитические материалы оперативной разработки, информационные технологии системы ЕИП, программное обеспечение, правила обработки, кодирования и введения информации в информационную систему, а также порядок ее использования, обмена и выдачи.

Обучение сотрудников аналитических подразделений является на сегодняшний день острой проблемой, решать которую необходимо в первоочередном порядке. Выходом представляется комплексное и оптимальное использование всех форм обучения, имеющихся

на сегодняшний день и планируемых к внедрению в ближайшем будущем, с учетом современных достижений техники и науки, а также положительного опыта и передовой педагогической мысли в процессе обучения сотрудников информационно-аналитических подразделений в рамках системы ведомственного высшего и дополнительного профессионального образования.

Следует подчеркнуть, что подготовка и переподготовка сотрудников информационно-аналитических подразделений должна занимать особое место в системе ведомственного профессионального образования. В качестве примера и основы, частично, может быть рассмотрен опыт подготовки и организации деятельности зарубежных полицейских аналитических служб. Так, например, в США реализуется три основных принципа успешной деятельности аналитических служб:

— систематизация информационных ресурсов, формируемых и используемых службами, должна обеспечивать их оперативный и эффективный поиск для целей анализа;

— вся поступающая информация подлежит законодательной защите;

— к назначению на должности аналитиков (оперативников-аналитиков) могут представляться только специалисты, умеющие извлекать из имеющихся массивов информации связи и новые сферы проникновения преступности [10, с. 64–69].

Список литературы:

1. Военная доктрина Российской Федерации: утверждена Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. № Пр-2976 (ст. 11) // Рос. газ. 2014. № 298.
2. Денисов В. В., Яковец Е. Н. Организация информационно-аналитического обеспечения оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел: учебное пособие. Москва, 2017.
3. Манойло А. В., Петренко А. И., Фролов Д. Б. Государственная информационная политика в условиях информационно-психологических конфликтов высокой интенсивности и социальной опасности: курс лекций. Москва, 2003.
4. Саркисян Г. Г. Особенности информационно-аналитического обеспечения уполномоченных на осуществление оперативно-розыскной деятельности государственных органов Российской Федерации и стран-участников ОБСЕ // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2019. № 1 (55).

References:

1. Voennaya doktrina Rossijskoj Federacii: utverzhdena Prezidentom Rossijskoj Federacii 25 dekabrja 2014 g. № Pr-2976 (st. 11) // Ros. gaz. 2014. № 298.
2. Denisov V. V., Yakovec Ye. N. Organizaciya informacionno-analiticheskogo obespecheniya operativno-rozysknoj deyatel'nosti organov vnutrennih del: uchebnoe posobie. Moskva, 2017.
3. Manojlo A. V., Petrenko A. I., Frolov D. B. Gosudarstvennaya informacionnaya politika v usloviyah informacionno-psihologicheskikh konfliktov vysokoj intensivnosti i social'noj opasnosti: kurs lekcij. Moskva, 2003.
4. Sarkisyan G. G. Features of information and analytical support authorized to carry out operational-investigative activities of state bodies of the Russian Federation and OSCE countries // Bulletin of the Kaliningrad branch of the St. Petersburg University of the Ministry of Interior Affairs of Russia. 2019. № 1 (55).
5. Sarkisyan G. G. Informacionno-analiticheskoe obespechenie deyatel'nosti operativnyh podrazdelenij (na primere tamozhennyh organov Rossii): sbornik

5. Саркисян Г. Г. Информационно-аналитическое обеспечение деятельности оперативных подразделений (на примере таможенных органов России): сборник материалов I Международной научно-практической молодежной конференции «Правовое регулирование общественных отношений на Земле и в космическом пространстве» (9–10 ноября 2018 г.). Самара, 2018.
6. Саркисян Г. Г. Аналитическая работа оперативных подразделений органов внутренних дел: сборник материалов Международного конкурса на лучшую научную публикацию молодых ученых. Москва, 2018.
7. Саркисян Г. Г. Информационное обеспечение деятельности оперативных подразделений органов внутренних дел // Труды Академии управления МВД России. 2018. № 2 (46).
8. Саркисян Г. Г. Особенности формирования единого информационного пространства государственных органов, уполномоченных на осуществление оперативно-розыскной деятельности (на примере ПДОДИ ОБСЕ) // Юрист-Правовед. 2019. № 3 (90).
9. Саркисян Г. Г. Современное состояние и проблемы информационно-аналитического обеспечения оперативно-розыскной деятельности // Юрист-Правовед. 2019. № 4 (91).
10. Яковец Е. Н. Соотношение «полицейской работы на основе оперативных данных и информации», практикуемой странами – участниками ОБСЕ, и отечественного оперативно-розыскного анализа // Оперативник (сыщик). 2018. № 3 (56).
- materialov I Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy molodezhnoj konferencii «Pravovoe regulirovanie obshchestvennyh otnoshenij na Zemle i v kosmicheskom prostranstve» (9–10 noyabrya 2018 g.). Samara, 2018.
6. Sarkisyan G. G. Analiticheskaya rabota operativnyh podrazdelenij organov vnutrennih del: sbornik materialov Mezhdunarodnogo konkursa na luchshuyu nauchnyu publikaciyu molodyh uchenykh. Moskva, 2018.
7. Sarkisyan G. G. Information support for activity for operational units of Internal Affairs Bodies // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2018. № 2 (46).
8. Sarkisyan G. G. Osobennosti formirovaniya edinogo informacionnogo prostranstva gosudarstvennyh organov, upolnomochennykh na osushchestvlenie operativno-rozysknoj deyatel'nosti (na primere PDODI OBSE) // YUrist"-Pravoved". 2019. № 3 (90).
9. Sarkisyan G. G. Sovremennoe sostoyanie i problemy informacionno-analiticheskogo obespecheniya operativno-rozysknoj deyatel'nosti // Yurist"-Pravoved". 2019. № 4 (91).
10. Yakovec Ye. N. Sootnoshenie «policejskoj raboty na osnove operativnyh dannyh i informacii», praktikuemoj stranami – uchastnicami OBSE, i otechestvennogo operativno-rozysknogo analiza // Zhurnal Operativnik (syshchik). 2018. № 3 (56).

Для цитирования:

Саркисян Гор Георгиевич. Модель Единого информационного пространства государственных органов, уполномоченных на осуществление оперативно-розыскной деятельности // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 3 (59). С. 38–47.

For citation:

Sarkisyan Gor Georgiyevich. The model of the Unified information space of state bodies authorized to carry out operational and investigative activities // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2021. № 3 (59). P. 38–47.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: методология, правовое обеспечение

СВЕТЛАНА НИКОЛАЕВНА БЕЛОВА,
доцент 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

SVETLANA NIKOLAEVNA BELOVA,
Associate Professor of the Department
of Organization of Financial, Economic,
Material, Technical and Medical Support,
Candidate of Economic Sciences,
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

ORCID 0000–0002–3306–9405

АННА АЛЕКСАНДРОВНА ЦВИЛИЙ-БУКЛАНОВА,
заместитель начальника кафедры
организации финансово-экономического,
материально-технического
и медицинского обеспечения,
кандидат юридических наук
Академия управления МВД России
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8
E-mail: AnnTsviliy@mail.ru

ANNA ALEKSANDROVNA CVILIJ-BUKLANOVA,
Head of the Department of Organization
of Financial, Economic, Material,
Technical and Medical Support,
Candidate of Law
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: AnnTsviliy@mail.ru

ORCID 0000–0002–0602–3313

ПАВЕЛ ВАЛЕРЬЕВИЧ 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

PAVEL VALER'EVICH SAMOLYSOV,
Associate Professor of the Department of
Organization of Financial, Economic, Material,
Technical and Medical Support,
Candidate of Pedagogics Sciences
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

ORCID 0000–0002–3645–3234

Научная специальность:
12.00.14 — административное право;
административный процесс;
12.00.11 — судебная деятельность;
прокурорская деятельность;
правозащитная и правоохранительная деятельность.

Scientific Specialty:
12.00.14 — Administrative Law;
Administrative Process;
12.00.11 — Judicial Activity,
Prosecutor's Activity, Human Rights
and Law Enforcement Activities.

УДК 339.186

DOI 10.24412/2072-9391-2021-359-48-58

Дата поступления статьи: 12 мая 2021 г.

Дата принятия статьи в печать: 10 сентября 2021 г.

Предупреждение типичных нарушений при закупках товаров, работ, услуг для нужд органов внутренних дел: методология, теория, судебная практика

Prevention of Typical Violations in the Procurement of Goods, Works, Services for the Needs of Internal Affairs Bodies: Methodology, Theory, Judicial Practice

Аннотация

Актуальность рассматриваемых в статье вопросов и постановка проблем определяются потребностью научного осмысления методологии предупреждения ошибок в ходе правоприменения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для нужд органов внутренних дел. Суммы причиненного государству ущерба, выявляемого из года в год Министерством внутренних дел России и устанавливаемые одновременно финансовые нарушения территориальных органов внутренних дел Российской Федерации, остаются существенными.

Исследование нацелено на определение типичных ошибок в применении норм материального и процессуального права, определение причин и условий возникновения фактов принятия отличающихся друг от друга судебных решений по схожим фактам правонарушений.

В статье классифицированы распространенные ошибки в сфере публичных закупок, которые позволили наметить предварительные векторы повышения эффективности расходования бюджетных средств при реализации плана-графика закупок товаров, работ, услуг для нужд органов внутренних дел.

Постановка проблемы: качество защиты органами внутренних дел Российской Федерации государственных интересов и отстаивание позиции ведомства в судебных инстанциях по спорам, связанным с применением законодательства Российской Федерации о контрактной системе, напрямую влияют на результативность деятельности ведомства и его обеспеченность всем необходимым для выполнения возложенных на Министерство внутренних дел Российской Федерации задач и функций.

Необходимость выявления типичных ошибок и разработки комплексного систематизированного источника (методических рекомендаций для сотрудников органов внутренних дел), наглядно демонстрирующего организацию и порядок осуществления защиты государственных интересов в судебных инстанциях по спорам,

Abstract

The relevance of the issues considered in the article and the formulation of problems are determined by the need for scientific understanding of the methodology for preventing errors in the course of law enforcement of the legislation of the Russian Federation on the contract system in the field of procurement of goods, works, services for the needs of internal affairs bodies. The amounts of damage caused to the state, detected from year to year by the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation and the financial violations of the territorial bodies of internal affairs of the Russian Federation established at the same time, remain significant.

The research is aimed at identifying typical errors in the application of the norms of substantive and procedural law, determining the causes and conditions for the occurrence of facts of making court decisions that differ from each other on similar facts of offenses.

The article classifies common mistakes in the field of public procurement, which allowed us to outline preliminary vectors for improving the efficiency of spending budget funds when implementing the schedule plan for the procurement of goods, works, services for the needs of internal affairs bodies.

The problem statement: the quality of the protection of state interests by the internal affairs bodies of the Russian Federation and the defense of the position of the department in court instances on disputes related to the application of the legislation of the Russian Federation on the contract system directly affect the effectiveness of the department's activities and its provision with everything necessary to perform the tasks and functions assigned to the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation.

The need to identify typical errors and develop a comprehensive systematized source (methodological recommendations for employees of internal affairs bodies) that clearly demonstrates the organization and procedure for protecting

связанным с применением законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд органов внутренних дел, являются этапами реализации механизма повышения результативности госзаказа в ведомстве.

Целью исследования является систематизация ошибок, возникающих в ходе планирования и осуществления закупок товаров, работ, услуг; определение направлений повышения эффективности государственного заказа для обеспечения ведомственных нужд.

Методы исследования: общенаучные, частно-научные и специальные методы познания: метод анализа и синтеза, комплексный, системно-структурный, функциональный, формально-юридический, статистический, классификации, с помощью которых осуществлена систематизация наиболее распространенных ошибок в сфере закупок товаров, работ, услуг для нужд органов внутренних дел по материалам судебной практики.

Результаты и ключевые выводы: отмечается несовершенство результатов судебно-исковой работы в части отсутствия методологии в систематизации правонарушений по вопросам закупок товаров, работ, услуг для нужд органов внутренних дел.

Авторы статьи в ходе исследования пришли к следующим выводам: анализ судебных решений позволил классифицировать существующие типы ошибок в сфере госзаказа для потребностей Министерства внутренних дел Российской Федерации; весьма актуален и практически необходим для выработки субъектами государственного заказа единой правоприменительной позиции о включении результатов судебно-исковой работы по вопросам закупок товаров, работ, услуг для ведомственных нужд в обзоры основных результатов судебно-исковой работы в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации; не вызывает сомнений востребованность у практиков в проведении ежегодных совещаний-семинаров, в том числе в режиме видеоконференций, с рассмотрением обзоров судебных решений, а также установлением наиболее значимых рисков в сфере закупок и определением концепции их оценки в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации; не теряет актуальности правовая составляющая контрактной системы – внесение изменений в нормы российского законодательства о госзакупках с разработкой механизма для предотвращения риска сговора между заказчиком и поставщиками, между самими поставщиками (с учетом зарубежного опыта использования методов контрактного стимулирования (финансового и нефинансового воздействия)).

state interests in court instances in disputes related to the application of the legislation of the Russian Federation on the contract system in the field of procurement of goods, works, services to meet the needs of internal affairs bodies are the stages of implementing the mechanism for improving the effectiveness of state orders in the department.

The purpose of the study is to systematize errors that occur during the planning and implementation of purchases of goods, works, services; to determine directions for improving the efficiency of state orders to meet departmental needs.

The research methods: general scientific, private scientific and special methods of cognition: the method of analysis and synthesis, complex, system-structural, functional, formal-legal, statistical, classifications, with the help of which the systematization of the most common mistakes in the field of procurement of goods, works, services for the needs of internal affairs bodies based on the materials of judicial practice is carried out.

The results and key conclusions: there is an imperfection of the results of the judicial and claim work in terms of the lack of methodology in the systematization of offenses on the procurement of goods, works, services for the needs of internal affairs bodies.

The authors of the article in the course of the study came to the following conclusions: the analysis of court decisions made it possible to classify the existing types of errors in the field of public procurement for the needs of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation; it is very relevant and practically necessary for the development of a unified law enforcement position by the subjects of the state order on the inclusion of the results of judicial work on procurement of goods, works, services for departmental needs in the reviews of the main results of judicial work in the system of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation; there is no doubt that practitioners are in demand for annual meetings and seminars (including videoconferences), with the consideration of reviews of court decisions, as well as the identification of the most significant risks in the field of procurement and the definition of the concept of their assessment in the system of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation; the legal component of the contract system does not lose its relevance – amendments to the norms of Russian legislation on public procurement with the development of a mechanism to prevent the risk of collusion between the customer and suppliers, between suppliers themselves (taking into account foreign experience in using methods of contract incentives (financial and non-financial impact)).

Ключевые слова: контрактная система; органы внутренних дел; государственные нужды; закупка товаров, работ, услуг; правоприменительная практика; судебная практика; типичные ошибки.

Key words: contract system; internal affairs bodies; state needs; procurement of goods, works, services; law enforcement practice; judicial practice; typical mistakes.

Органы внутренних дел Российской Федерации, наделенные властными полномочиями, нацеленные на обеспечение общественного порядка и безопасности, предупреждение, предотвращение и пресечение преступлений и правонарушений в разных формах их проявления, нередко сами нуждаются в защите. Статус истца или ответчика возникает как следствие выявляемых контрольно-надзорными органами нарушений законодательства Российской Федерации, в том числе Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹ (далее – ФЗ «О контрактной системе») либо сами территориальные органы МВД России становятся объектом нападков со стороны недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (далее – поставщиков), а также «профессиональных» жалобщиков.

В связи с чем уровень судебной защиты интересов органов внутренних дел по спорам и нарушениям, касающимся применения законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг, является индикатором эффективности отправления правосудия и действенным из всех апробированных практикой механизмом охраны прав и законных интересов государства. Кроме того, от эффективности защиты органами внутренних дел государственных интересов в судебных инстанциях по рассматриваемым видам споров напрямую зависят качественные характеристики закупаемых товаров, работ и услуг.

Несмотря на всю серьезность практических аспектов защиты интересов органов внутренних дел в судах по вопросам реализации госзаказа, результаты судебно-исковой работы такой категории дел не находят отражения в соответствующих ведомственных обзорах системы МВД России², что может сви-

детельствовать об отсутствии прикладного интереса к защите интересов органов внутренних дел в сфере закупок товаров, работ, услуг или недостатке методологии в систематизации правонарушений в данном вопросе. Вместе с тем информация о рассмотрении жалоб Федеральной антимонопольной службой (далее – ФАС России), ее территориальными органами на действия заказчика в лице МВД России, главных управлений (управлений) по субъектам Российской Федерации, управлений на транспорте МВД России по федеральным округам и линейных управлений МВД России на транспорте, образовательных и иных организаций МВД России систематизируется³, как показывает практика, является востребованной сотрудниками органов внутренних дел. При этом авторами выявлено, что типовые нарушения по информации ФАС России и типовые нарушения, указанные в судебных решениях исследуемой сферы, различаются по типам и видам нарушений, а также другим классификационным признакам. Поскольку предмет данного исследования являются судебные решения в сфере закупок, товаров, работ, услуг для нужд органов внутренних дел, классификация типовых нарушений по информации ФАС России будет освещена в следующих публикациях.

Как показывает антимонопольная и судебная практика рассмотрения споров, связанных с применением законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд органов внутренних дел, в суды попадают категории дел, связанные с обжалованием: заказчиками (в лице органов внутренних дел) действий (бездействий) поставщиков, заказчиками решений антимонопольного органа, поставщиком решений заказчика, антимонопольного органа [10].

Проведенный анализ научных исследований по вопросам организации и осуществления государственных закупок для потребностей силовых структур и ведомств позволил авторам выделить следующие практические

¹ 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.

² Основные результаты судебно-исковой работы в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации в 2018 году: информационно-аналитический обзор. Москва, 2019; Основные результаты судебно-исковой работы в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации в 2019 году: информационно-аналитический обзор. Москва, 2020; Основные результаты судебно-исковой работы в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации в 2020 году: информационно-аналитический обзор. Москва, 2021.

³ О направлении Обзора практики рассмотрения жалоб органами Федеральной антимонопольной службы по субъектам Российской Федерации в 2020 году: письмо МВД России от 23 декабря 2020 г. № 1/14598.

аспекты реализации госзаказа, вызывающие научный интерес:

- правовое регулирование, основанное на судебных прецедентах [1];
- учет теории контрактов, где главенствует модель стратегического взаимодействия двух экономических субъектов (заказчика и поставщика), обладающих различной информацией [2];
- коррупция при осуществлении государственных закупок [3];
- оперативно-розыскное сопровождение расследования преступлений в сфере закупок для нужд оборонно-промышленного комплекса и возникающие в связи с этим судебные разбирательства [4];
- юридическая ответственность в сфере закупок [5, 14];
- судебная практика субъектов бюджетно-правовой сферы по спорам, связанным с проведением и осуществлением закупок, сопровождаемых нецелевым расходованием средств [6];
- инкорпорирование зарубежного опыта по применению положительных стимулов финансового воздействия в ходе исполнения контракта [7, 13] и др.

Заметим, что содержание научных работ, выполненных по обозначенным проблемным аспектам закупок, подтверждают верно выбранный вектор выделения, систематизации и типизации ошибок, возникающих на всех этапах осуществления государственных закупок, с учетом потребностей МВД России.

Таким образом, в правовой доктрине возникла необходимость научного осмысления и систематизации типичных ошибок при реализации закупочных мероприятий и процедур для нужд органов внутренних дел, которые могут быть взяты за основу комплексного систематизированного источника в виде методических рекомендаций для сотрудников МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровнях, наглядно демонстрирующего организацию и порядок осуществления защиты государственных интересов в судебных инстанциях по спорам, связанным с применением законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг, для обеспечения ведомственных нужд.

По мнению авторов, целью классификации типичных ошибок при функционировании контрактной системы является систематизация существующих разрозненных нарушений в указанной сфере на основе общих признаков, рассматриваемых в качестве критериев такой систематизации.

В связи с чем наиболее распространенные ошибки в сфере ведомственных (МВД России) закупок предлагается разделить на три группы:

– ошибки, допускаемые заказчиками в лице органов внутренних дел;

- ошибки, допускаемые поставщиками;
- ошибки, допускаемые антимонопольными органами при вынесении решений.

Рассмотрим обозначенные категории ошибок, приведем примеры, охарактеризуем отдельные особенности.

Первая категория ошибок – наиболее частые ошибки, допускаемые заказчиками в лице органов внутренних дел:

1) излишне перечисленные заказчиком средства по государственному контракту.

Значительные потери бюджетных средств обуславливаются в первую очередь завышением цен накупаемые товарно-материальные ценности (услуги и работы). Так, контрольными мероприятиями, проводимыми в системе МВД России в 2018 г., были выявлены связанные с этим переплаты поставщикам и подрядчикам на общую сумму в 500 млн руб. В одном из территориальных органов стоимость приобретенного у коммерческой организации здания для управления по вопросам миграции была завышена на 22,0 млн руб. Приобретение другими территориальными органами внутренних дел криминалистического оборудования без изучения целевой информации, содержащейся в реестре госконтрактов и информации об изменении курса валют, повлекло излишнюю оплату в сумме 26,4 млн руб.

Более того, необоснованные переплаты становятся результатом стечения обстоятельств. Так, например, Заказчиком и Обществом заключен государственный контракт на оказание услуг по уборке примыкающей территории объектов УМВД России. Пунктом 1.1. контракта предусмотрено, что Исполнитель обязуется оказывать услуги по уборке указанной территории объектов УМВД России в соответствии с техническими характеристиками и перечнем оказываемых услуг, указанных в техническом задании, а Заказчик обязуется оплатить эти услуги.

Через полгода после заключения контракта в адрес Заказчика поступает уведомление от Общества о расторжении контракта в одностороннем порядке. В период с января по июнь соответствующего года исполнителем оказаны услуги по уборке территории истца на сумму 570 773 руб. 33 коп. Вместе с тем Заказчик произвел оплату в сумме 580 192 руб. 02 коп., поскольку услуги оплачивались по усредненному значению цены контракта (сумма переплаты составляет 9 418 руб. 69 коп.). Заказчик обратился к Обществу с претензией о возврате излишне перечисленных денежных средств, но претензия Обществом не исполнена. На основании данной претензии Заказчик обратился с иском в арбитражный суд.

В соответствии со ст. 1102 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ)⁴ лицо, которое без установленных законом, иными правовыми актами или сделкой оснований приобрело или сберегло имущество (приобретатель) за счет другого лица (потерпевшего), обязано возвратить последнему неосновательно приобретенное или сбереженное имущество (неосновательное обогащение). Правила, предусмотренные гл. 60 ГК РФ, применяются независимо от того, явилось ли неосновательное обогащение результатом поведения приобретателя имущества, самого потерпевшего, третьих лиц или произошло вопреки их воли.

По факту рассмотрения дела Арбитражный суд принял решение о взыскании с Общества в пользу Заказчика переплаты по государственному контракту, мотивируя это тем, что Общество не представило доказательств того, что истцу оказаны согласованные контрактом услуги на сумму спора с учетом условий заключенного контракта. Суд пришел к выводу, что у Общества не имеются (ни законные, ни установленные контрактом) правовые основания для удержания денежных средств. В дополнение суд взыскал с Общества проценты за пользование чужими денежными средствами⁵.

По мнению авторов статьи, в целях предотвращения подобного рода ситуации органам внутренних дел следует более четко подвергать документальной фиксации объем оказанных услуг и просчитывать необходимые на это денежные средства. В такого рода случаях заказчику при подготовке мотивированного ответа следует исходить из наличия подтверждающих документов по объему оказанных услуг и перечисленной за эти услуги суммы.

Необходимо обратить внимание на то, что суды признают в качестве документов, подтверждающих исполнение обязательств по государственным контрактам, акты-приемки, акты ввода в эксплуатацию, товарные накладные и т. д., а для определения задолженности – акт сверки взаимных расчетов⁶.

2) неосновательное обогащение заказчика (пользование чужими денежными средствами).

Незаконное удержание заказчиком денежных средств, перечисленных поставщиков в ходе обеспечения заявки, исполнения контракта и в иных случаях, является недопусти-

мым и подлежит немедленному возврату бенефициару.

Например, Заказчик разместил на официальном сайте (www.zakupki.gov.ru) Единой информационной системы в сфере закупок извещение о проведении электронного аукциона на выполнение работ по капитальному ремонту изолятора временного содержания одного из территориальных органов МВД России.

В целях участия в электронном аукционе в качестве обеспечения заявки Общество перечислило организатору торгов денежные средства.

Согласно протоколу подведения итогов электронного аукциона победителем закупки признано Общество, предложившее наименьшую цену контракта, но его не подписавшее в регламентированный документацией срок. Заказчик посчитал Общество уклонившимся от заключения контракта по причине его уклонения от подписания контракта и направил в ФАС России сведения об Обществе для включения в реестр недобросовестных поставщиков (далее – РНП).

Комиссия ФАС России приняла решение не включать в РНП сведения об Обществе. При этом Арбитражный суд⁷ подтвердил решение антимонопольного органа, отказав Заказчику в удовлетворении заявленных требований. После чего Общество письменно потребовало от Заказчика вернуть сумму внесенного обеспечения, последний письменно отказал в удовлетворении данного требования. Указанные обстоятельства также послужили основанием для судебных разбирательств.

Арбитражный суд кассационной инстанции⁸ определил, что в ст. 44 ФЗ «О контрактной системе» перечислены основания для легитимного удержания денежных средств. Удержание заказчиком представленного участником аукциона обеспечения заявки является правовой имущественной санкцией, применяемой к победителю аукциона, который уклонился от заключения контракта.

Удержание в порядке, определенном в ч. 13 ст. 44 ФЗ «О контрактной системе», денежных средств, внесенных в качестве обеспечения заявки, представляет собой меру ответственности, что предполагает установление состава правонарушения. Направленность правового регулирования по вопросу удержания денежных средств, внесенных в качестве обеспечения за-

⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

⁵ Решение Арбитражного суда Забайкальского края от 24 февраля 2021 г. по делу № А78-10766/2020 (документ официально не опубликован) // Электронное правосудие. URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 12.04.2021).

⁶ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 18 сентября 2017 г. по делу № А56-30835/2016 (документ официально не опубликован) // Электронное правосудие. URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 12.04.2021).

⁷ Решение Арбитражного суда Чувашской Республики от 9 октября 2018 г. по делу № А79-8943/2018 (документ официально не опубликован) // Электронное правосудие. URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 12.04.2021).

⁸ Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 15 января 2020 г. по делу № А79-14722/2018 (документ официально не опубликован) // Электронное правосудие. URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 12.04.2021).

явок, также предполагает необходимость установления состава правонарушения, в том числе противоправного поведения и вины правонарушителя.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации применяемые государственными органами санкции должны отвечать требованиям Конституции Российской Федерации, соответствовать принципу юридического равенства, быть соразмерными конституционно защищаемым целям и ценностям, исключать возможность их произвольного истолкования и применения. Данная позиция основана на постановлениях от 30 июля 2001 г. № 13-П⁹, от 21 ноября 2002 г. № 15-П¹⁰ и от 24 июня 2009 г. № 11-П¹¹, а также его определений¹².

В силу того, что УФАС России по результатам рассмотрения обращения Заказчика приняло решение о не включении сведений в отношении Общества в реестр недобросовестных поставщиков, признанное законным арбитражным судом, суд апелляционной инстанции¹³, а затем и суд кассационной инстанции пришли к выводу об отсутствии оснований для удержания денежных средств, перечисленных Обществом для обеспечения заявки на участие в аукционе, поскольку недобросовестного уклонения или отказа заключить контракт с его стороны не имелось. Таким обра-

зом, в реестр недобросовестных поставщиков он не был включен.

В итоге с Заказчика в пользу Общества взыскана сумма неосновательного обогащения, а также расходы по уплате государственной пошлины.

В подобных, рассматриваемому случаях, по мнению авторов, Заказчику следует убедиться в том, что имеются легитимные обстоятельства для удержания денежных средств и в случае их отсутствия незамедлительно перевести денежные средства Обществу.

3) *неоплата задолженностей по энергосервисным контрактам.*

Указанная категория судебных дел возникает в случаях, когда Поставщик надлежащим образом выполняет свои обязательства по контракту на поставку электро-, теплоэнергии, водоснабжения, но Заказчиком оказанные услуги не оплачиваются, в связи с чем образовывается задолженность. Эта ситуация чаще всего становится поводом для обращения Поставщика в суд с иском.

Как правило, на момент рассмотрения дела в судебной инстанции, заказчик производит полную оплату задолженности за услуги, оказанные в спорный период¹⁴.

В подобных ситуациях Заказчику в лице органов внутренних дел следует не допускать указанных задолженностей и производить оплату в полном объеме и в строго установленные сроки.

Вторая категория ошибок — наиболее часто встречающиеся ошибки, допускаемые поставщиками.

1) *неисполнение или ненадлежащее исполнение поставщиком обязательств, предусмотренных контрактом.*

Рассмотрим конкретный пример. По результатам электронного аукциона между Заказчиком и Обществом заключен государственный контракт на поставку запасных частей к водогрейным котлам. В соответствии с п. 2.1 государственного контракта «поставка товара осуществляется Обществом в течение 20 дней с момента поступления заявки от Заказчика. Заявка подается заказчиком на бумажном носителе либо в форме электронного документа».

В адрес Общества была направлена заявка на осуществление поставки товара (запасных частей к водогрейным котлам), который, в соответствии с накладной на выдачу груза транспортной компанией был поставлен на 22 дня позже. В соответствии с условиями контракта (п. 8.3) «в случае просрочки исполнения Об-

⁹ По делу о проверке конституционности положений подпункта 7 пункта 1 статьи 7, пункта 1 статьи 77 и пункта 1 статьи 81 Федерального закона «Об исполнительном производстве» в связи с запросами Арбитражного суда Воронежской области, Арбитражного суда Саратовской области и жалобой открытого акционерного общества «Разрез «Изыхский»» [Электронный ресурс]: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 июля 2001 г. № 13-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ По делу о проверке конституционности положений подпункта 1 пункта 3 и абзаца первого пункта 6 статьи 9 Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» в связи с жалобой гражданина М. А. Мкртычана» [Электронный ресурс]: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 ноября 2002 г. № 15-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹¹ По делу о проверке конституционности положений пунктов 2 и 4 статьи 12, статьи 22.1 и 23.1 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» и статей 23, 37 и 51 Федерального закона «О защите конкуренции» в связи с жалобами ОАО «Газэнергосеть» и ОАО «Нижекамскнефтехим» [Электронный ресурс]: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 июня 2009 г. № 11-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹² По жалобе ОАО «Роснефть – Ямалнефтепродукт» на нарушение конституционных прав и свобод положениями статьи 11 Федерального закона «О государственном материальном резерве»: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2001 г. № 139-О; Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Дрессена Александра Константиновича на нарушение его конституционных прав отдельными положениями статей 235 и 241 Налогового кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс]: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 7 февраля 2002 г. № 16-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹³ Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 12 сентября 2019 г. по делу № А79-14722/2018 (документ официально не опубликован) // Электронное правосудие. URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 12.04.2021).

¹⁴ Решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 30 марта 2021 г. по делу № А56-101764/2020 (документ официально не опубликован) // Электронное правосудие. URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 12.04.2021).

ществом обязательств, предусмотренных контрактом, а также в иных случаях неисполнения или ненадлежащего исполнения Обществом обязательств, предусмотренных контрактом, Заказчик направляет Поставщику требование об уплате неустоек (штрафов, пеней)».

В связи с просрочкой поставки товара Заказчиком начислены пени в соответствии с действующей ставкой рефинансирования Центрального банка Российской Федерации (учитывая 22 дня просрочки исполнения обязательств по поставке товара). Обществу направлена претензия с требованием оплатить сумму пени. В связи с неисполнением обязательств по оплате пени Заказчик обратился в суд, который в своем решении указал взыскать с Общества в пользу Заказчика пени по государственному контракту, а также расходы по уплате государственной пошлины¹⁵.

В приведенном примере Заказчик в соответствии с ч. 5 ст. 34 ФЗ «О контрактной системе» воспользовался своим правом потребовать от Общества уплату неустоек (штрафов, пеней). Противоположное решение Заказчика квалифицируется контролирующими органами, как правило, в качестве не предъявления заказчиком штрафных санкций за ненадлежащее исполнение контракта. Неоправданное освобождение от ответственности, предусмотренной законодательством и государственными контрактами, контрагентов, нарушивших договорные обязательства, встречается почти у каждого второго субъекта проверки. Как итог – вывод контрольно-ревизионных органов о слабой претензионно-исковой работе в отношении недобросовестных поставщиков [11].

2) неосновательное обогащение поставщика (пользование чужими денежными средствами).

Указанная ситуация возможна в случае излишне перечисленных заказчиком средств по государственному контракту поставщику¹⁶.

Рассмотрим пример, типичный для данного вида ошибок. Арбитражный суд принял решение о взыскании с Общества в пользу Заказчика переплаты по государственному контракту, мотивируя это тем, что Общество не представило доказательств того, что истцу оказаны согла-

сованные контрактом услуги на спорную сумму с учетом условий заключенного контракта. Суд пришел к выводу, что у Общества не имеется законодательно утвержденных, а также установленных контрактом правовых оснований (причин) для удержания денежных средств. Наряду с этим суд наложил взыскание на Общество в части уплаты процентов за пользование чужими денежными средствами.

По мнению авторов статьи, в рассматриваемом случае, если Заказчику не удастся решить вопрос по добровольному возвращению Обществу денежных средств, необходимо обратиться в суд с приложением документальных доказательств неосновательного обогащения Поставщика.

Третья категория ошибок – наиболее частые ошибки, допускаемые антимонопольными органами при вынесении решений.

Недоказанность антимонопольным органом незаконности действий (бездействия) заказчика.

Антимонопольный орган на основании поступившей жалобы от одного из участников открытого аукциона в электронной форме на поставку картриджей для оргтехники подразделения МВД России (Заказчик) и по итогам проведения внеплановой документарной проверки вынес решение, которым Заказчик признан нарушившим требования ч. 1, 2¹⁷ ст. 33 ФЗ «О контрактной системе». В адрес Заказчика вынесено предписание об устранении выявленных нарушений. Заказчик обратился с исковым заявлением в суд, считая, что вынесенное решение и предписание по нему нарушают его права и законодательство в сфере закупок.

Суды трех инстанций пришли к мнению, что со стороны Заказчика нарушений ст. 33 ФЗ «О контрактной системе» не имеется, так как осуществлялась закупка расходных материалов (картриджей) к оборудованию и прямое указание на производителя поставляемых оригинальных объектов закупки соответствует ФЗ «О контрактной системе». Кроме того, довод ФАС России о том, что указание на товарный знак создает препятствие для хозяйствующих субъектов, обладающих «не оригинальными»

¹⁵ Решение Арбитражного суда Забайкальского края от 15 июня 2018 г. по делу № А78-6213/2018 (документ официально не опубликован) // Электронное правосудие. URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 12.04.2021); Решение Арбитражного суда Забайкальского края от 10 августа 2018 г. по делу № А78-8961/2018 (документ официально не опубликован) // Электронное правосудие. URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 12.04.2021); Решение Арбитражного суда Забайкальского края от 7 июня 2019 г. по делу № А78-3394/2019 (документ официально не опубликован) // Электронное правосудие. URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 12.04.2021) и т. д.

¹⁶ Решение Арбитражного суда Забайкальского края от 24 февраля 2021 г. по делу № А78-10766/2020 (документ официально не опубликован) // Электронное правосудие. URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 12.04.2021).

¹⁷ В описании объекта закупки не должны включаться требования или указания в отношении товарных знаков, знаков обслуживания, фирменных наименований, патентов, полезных моделей, промышленных образцов, наименование страны происхождения товара, требования к товарам, информации, работам, услугам при условии, что такие требования или указания влекут за собой ограничение количества участников закупки. Допускается использование в описании объекта закупки указания на товарный знак при условии сопровождения такого указания словами «или эквивалент» либо при условии несовместимости товаров, на которых размещаются другие товарные знаки, и необходимости обеспечения взаимодействия таких товаров с товарами, используемыми заказчиком, либо при условии закупок запасных частей и расходных материалов к машинам и оборудованию, используемым заказчиком, в соответствии с технической документацией на указанные машины и оборудование.

товарами, предложить их для участия в размещении заказа, подразумевая под не оригинальными товарами, те которые произведены без согласия правообладателя под маркой либо без маркировки правообладателя, не может быть учтен судом, так как введение в оборот товаров, которые произведены без согласия правообладателя под маркой либо без маркировки правообладателя не соответствует требованиям российского законодательства и в силу положений ст. 10 ГК РФ не создает обязанности правовой защиты со стороны компетентных органов¹⁸.

Таким образом, суды пришли к выводу о незаконности решения и предписания антимонопольного органа.

В рассматриваемом случае, по мнению авторов, антимонопольный орган не доказал неправоту действий Заказчика при не указании на «эквивалент» и показатели, которые позволяли определить соответствие предлагаемых товаров условиям закупки, что может свидетельствовать о проработанной и мотивированной позиции Заказчика в судебном заседании.

Таковы категории нарушений, существующих со стороны всех участников, реализации госзаказа, которые сводят к нулю цели, поставленные ФЗ «О контрактной системе» – обеспечить экономию бюджетных средств при осуществлении закупок, превращают зачастую в профанацию работу конкурсных комиссий.

В развитие рассматриваемой авторами темы невозможно не уделить внимания категории судебной политики, поскольку изначально мы говорили о предназначении системы МВД России как гаранта безопасности личности, общества и государства от существующих угроз и возникающих в связи с этим потребностях. Выступая в категории «идейно-организационной основы, консолидирующего и направляющего фактора модернизации судебной системы и действенного обеспечения прав, свобод и законных интересов личности, общества и государства» [8, с. 144] судебная политика через систему прецедентов может объективно воздействовать на сокращение допускаемых ошибок в организации закупок со стороны их участников [12, с. 146].

Бесспорна позиция, согласно которой «судебную политику формируют Верховный Суд Российской Федерации (далее – ВС РФ), кассационная инстанция арбитражного суда, вырабатывая для нижестоящих судов определенные правовые подходы, которые направлены,

на защиту государственного интереса, что является гарантом обеспечения национальной безопасности самого государства». Вопросы государственного заказа не выходят из поля зрения ВС РФ. В частности, постановление ВС РФ от 4 марта 2021 г. № 2 ответило на многочисленные вопросы, возникающие в связи с применением судами антимонопольного законодательства и применимые к законодательству о закупках¹⁹.

Проведенное предварительное исследование типичных ошибок в процессе закупок, осуществляемых для потребностей МВД России, возникающих в судебной и антимонопольной практике, позволяют заключить следующее:

1. Выявление судебных решений с наибольшим удельным весом в общем объеме нарушений в сфере закупок товаров, работ, услуг для потребностей органов внутренних дел Российской Федерации позволили выделить и определить существующие типы ошибок в сфере госзаказа для потребностей МВД России: ошибки, допускаемые заказчиками в лице органов внутренних дел; ошибки, допускаемые поставщиками; ошибки, допускаемые антимонопольными органами при вынесении решений.

2. Вопрос о включении результатов судебной работы по вопросам закупок товаров, работ, услуг для ведомственных нужд в обзоры основных результатов судебной работы в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации весьма актуален и практически необходим для выработки субъектами государственного заказа единой правоприменительной позиции.

3. С учетом превалирующей роли в организации государственных закупок Департамента по материально-техническому и медицинскому обеспечению МВД России не вызывают сомнений востребованность у практиков в проведении ежегодных совещаний-семинаров, в том числе в режиме видеоконференций, с рассмотрением обзоров судебных решений, а также определением наиболее значимых рисков в сфере закупок и определением концепции их оценки в системе МВД России [9, с. 26].

4. Не теряет актуальности правовая составляющая контрактной системы – внесение изменений в нормы российского законодательства о госзакупках с разработкой механизма для предотвращения риска сговора между заказчиком и поставщиками, между самими поставщиками (с учетом зарубежного опыта ис-

¹⁸ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 25 мая 2015 г. № 306-КГ15-5401 по делу № А65-14066/2014 (документ официально не опубликован) // Электронное правосудие. URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 12.04.2021).

¹⁹ О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства [Электронный ресурс]: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 4 марта 2021 г. № 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

пользования методов контрактного стимулирования (финансового и нефинансового воздействия).

Таким образом, реализация государственных контрактов для нужд правоохранительных органов представляет собой сложную и комплексную процедуру, где, несмотря на отдельное детальное регулирование законодателем основных этапов планирования, организации и управления рассматриваемыми процес-

сами, остаются положения, вызывающие споры в применении, подлежащие рассмотрению в судебных инстанциях.

В целом в условиях динамичности изменения законодательства о контрактной системе, его нацеленности на безапелляционный характер, сокращение разногласий между субъектами госзаказа и условий для рождения спорных ситуаций видится в первую очередь через механизмы, выработанные судебной практикой.

Список литературы:

1. Иванов П. И., Кустов А. М. Оперативно-розыскное сопровождение предварительного расследования экономических и коррупционных преступлений в сфере закупок для нужд оборонно-промышленного комплекса и судебного разбирательства (вопросы организации и тактики) // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 1 (53).
2. Измалков С. Б., Сонин К. И. Основы теории контрактов (Нобелевская премия 2016 года – Оливер Харт и Бенгт Хольмстрем) // Вопросы экономики. 2017. № 1.
3. Лермонтов Ю. М. Обзор судебной практики // Бюджетный учет. 2019. № 3 (171).
4. Малько Е. А., Семикина С. А., Юсупова А. Н. Некоторые аспекты российской судебной политики в сфере защиты государственных интересов // Основные направления государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности: материалы международной научно-практической конференции (27 апреля 2018 г.). Иркутск, 2018.
5. Михеева М. В., Усова М. Е., Иванов А. А. Проблема коррупции и злоупотребления должностными полномочиями при осуществлении государственных закупок // Вестник экономической безопасности. 2020. № 3.
6. Обзор основных результатов судебно-исковой работы в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации в 2018 году. Москва, 2019.
7. Обзор основных результатов судебно-исковой работы в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации в 2019 году. Москва, 2020.
8. О направлении Обзора практики рассмотрения жалоб органами Федеральной антимонопольной службы по субъектам Российской Федерации в 2020 году: письмо МВД России от 23 декабря 2020 г. № 1/14598.
9. О результатах судебно-исковой работы в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации в 2020 году: информационно-аналитический обзор. Москва, 2021.

References:

1. Ivanov P. I., Kustov A. M. Operativno-rozysknoe soprovozhdenie predvaritel'nogo rassledovaniya ekonomicheskikh i korrupcionnykh prestuplenij v sfere zakupok dlya nuzhd obronno-promyshlennogo kompleksa i sudebnogo razbiratel'stva (voprosy organizacii i taktiki) // Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii. 2020. № 1 (53).
2. Izmailkov S. B., Sonin K. I. Osnovy teorii kontraktov (Nobel'skaya premiya 2016 goda – Oliver Hart i Bengt Holmstrom) // Voprosy ekonomiki. 2017. № 1.
3. Lermontov Yu. M. Obzor sudebnoj praktiki // Byudzhetyj uchet. 2019. № 3 (171).
4. Mal'ko E. A., Semikina S. A., Yusupova A. N. Nekotorye aspekty rossijskoj sudebnoj politiki v sfere zashchity gosudarstvennykh interesov // Osnovnye napravleniya gosudarstvennoj politiki v sfere obespecheniya nacional'noj bezopasnosti: materialy mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii (27 aprelya 2018 g.). Irkutsk, 2018.
5. Miheeva M. V., Usova M. E., Ivanov A. A. Problema korrupcii i zloupotrebleniya dolzhnostnymi polnomochiyami pri osushchestvlenii gosudarstvennykh zakupok // Vestnik ekonomicheskoy bezopasnosti. 2020. № 3.
6. Obzor osnovnykh rezul'tatov sudebno-iskovoj raboty v sisteme Ministerstva vnutrennih del Rossijskoj Federacii v 2018 godu. Moskva, 2019.
7. Obzor osnovnykh rezul'tatov sudebno-iskovoj raboty v sisteme Ministerstva vnutrennih del Rossijskoj Federacii v 2019 godu. Moskva, 2020.
8. O napravlenii Obzora praktiki rassmotreniya zhalob organami Federal'noj antimonopol'noj sluzhby po sub'ektam Rossijskoj Federacii v 2020 godu: pis'mo MVD Rossii ot 23 dekabrya 2020 g. № 1/14598.
9. O rezul'tatah sudebno-iskovoj raboty v sisteme Ministerstva vnutrennih del Rossijskoj Federacii v 2020 godu: informacionno-analiticheskij obzor. Moskva, 2021.
10. Pasikova T. A., Sidyakin M. I., Lapsheva I. S. Sudebnaya praktika kak osnovanie dlya sovershenstvovaniya zakonodatel'stva v sfere go-

10. Пасикова Т. А., Сидякин М. И., Лапиева И. С. Судебная практика как основание для совершенствования законодательства в сфере государственных закупок // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2020. № 9 (124).
11. 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).
12. Терехин В. А. Судебная политика в современной России: необходимость формирования // Правовая политика и правовая жизнь. 2013. № 2 (51).
13. Dimitri N., Piga G., Spagnolo G. Handbook of Procurement. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
14. Samolysov, Pavel Velerievich; Belova, Svetlana Nikolaevna; Tsviliy-Buklanova, Anna Aleksandrovna; Gaponenko, Vladimir Fedosovich, Artemyev, Nikolay Valentinovich. Legal liability in public procurement [Юридическая ответственность в сфере государственных закупок]. Revista Inclusiones. Vol: 7 num Especial (2020).
10. sudarstvennyh zakupok // Nauka i obrazovanie: hozyajstvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie. 2020. № 9 (124).
11. Samolysov P. V., Belova S. N. Pravovye i ekonomicheskie instrumenty osushchestvleniya gosudarstvennogo finansovogo kontrolya v sfere zakupok // Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii. 2020. № 2 (54).
12. Terekhin V. A. Sudebnaya politika v sovremennoj Rossii: neobhodimost' formirovaniya // Pravovaya politika i pravovaya zhizn'. 2013. № 2 (51).
13. Dimitri N., Piga G., Spagnolo G. Handbook of Procurement. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
14. Samolysov, Pavel Velerievich; Belova, Svetlana Nikolaevna; Tsviliy-Buklanova, Anna Aleksandrovna; Gaponenko, Vladimir Fedosovich, Artemyev, Nikolay Valentinovich. Legal liability in public procurement [Yuridicheskaya otvetstvennost' v sfere gosudarstvennyh zakupok]. Revista Inclusiones. Vol: 7 num Especial (2020).

Для цитирования:

Белова Светлана Николаевна, Цвиллий-Букланова Анна Александровна, Самолысов Павел Валерьевич. Предупреждение типичных нарушений при закупках товаров, работ, услуг для нужд органов внутренних дел: методология, теория, судебная практика // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 3 (59). С. 48–58.

For citation:

Belova Svetlana Nikolaevna, Cvilij-Buklanova Anna Aleksandrovna, Samolysov Pavel Valer'evich. Prevention of typical violations in the procurement of goods, works, services for the needs of Internal Affairs Bodies: methodology, theory, judicial practice // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2021. № 3 (59). P. 48–58.

ЮЛИЯ ЛЕОНИДОВНА
КОРАБЕЛЬНИКОВА,
заместитель начальника кафедры
государственно-правовых дисциплин,
кандидат юридических наук, доцент
Академия управления МВД России
Российская Федерация, 125171,
г. Москва, ул. Зои и Александра
Космодемьянских, д. 8
E-mail: korable79@yandex.ru

YULIA LEONIDOVNA
KORABELNIKOVA,
Deputy Head of the
Department of State and Legal Disciplines,
Candidate of Law, Associate Professor
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: korable79@yandex.ru

Научная специальность:
12.00.02 — конституционное право;
конституционный судебный процесс;
муниципальное право.

Scientific Specialty:
12.00.02 — Constitutional Law,
Constitutional judicial procedure,
Municipal Law.

УДК 342.72/.73

DOI 10.24412/2072-9391-2021-359-59-66

Дата поступления статьи: 12 мая 2021 г.

Дата принятия статьи в печать: 10 сентября 2021 г.

О конституционно-правовой природе и содержании права на безопасность

On the Constitutional and Legal Nature and Content of the Right to Security

Аннотация

Постановка проблемы: в настоящее время в юридической науке нет единства мнения относительно содержания права на безопасность. Согласно первому подходу оно рассматривается только лишь с военно-силовой точки зрения и понимается как право военной безопасности. Исходя из второго подхода, право на безопасность является отдельным личным неимущественным правом человека, в первую очередь направленным на отсутствие опасности товаров и услуг, предоставляемых гражданину. Не умаляя важности существующих представлений о безопасности, признавая фундаментальный характер военной составляющей безопасности и превалирующий в настоящее время антропоцентрический подход, следует признать, что сегодня безопасность должна пониматься в качестве комплексного права, что и составляет суть третьего подхода. Оно включает в себя не только личную, физическую защищенность, но и содержит возможности для самореализации человека в социальной, экономической, духовной и многих других сферах жизнедеятельности. Только при защите интересов каждого можно обеспечить безопасность всех граждан. Право на безопасность личности

Abstract

The problem statement: currently, there is no consensus in legal science regarding the content of the right to security. According to the first approach, it is considered only from the military-power point of view and is understood as the right of military security. Based on the second approach, the right to security is a separate personal non-property right of a person, primarily aimed at the absence of danger of goods and services provided to a citizen. Without detracting from the importance of existing concepts of security, recognizing the fundamental nature of the military component of security and the currently prevailing anthropocentric approach, it should be recognized that today security should be understood as a complex right, which is the essence of the third approach. It includes not only personal, physical security, but also contains opportunities for self-realization of a person in social, economic, spiritual and many other spheres of life. Only by protecting the interests of everyone can the security of all citizens be ensured. The right to personal security plays a priority role. At the same time, it is important to understand that the right to security should not only be protected by state authorities, but also contain a system of guarantees, with the implementation

играет приоритетную роль. При этом важно понимать, что право на безопасность должно не только находиться под защитой органов государственной власти, но и содержать систему гарантий, при реализации которых человек получает возможность эффективно развиваться и отстаивать свои интересы.

Подчеркивая необходимость развития конституционно-правового регламентирования данной сферы, следует отметить, что, устанавливая положение о человеке, его правах и свободах как высшей ценности, Конституция Российской Федерации тем самым определяет человека прежде всего основным объектом обеспечения права на безопасность. Конституция, являясь основным регулятором общественных отношений, отражает основные сферы, направления жизнедеятельности человека, которые должны развиваться в отраслевом, текущем законодательстве.

Цель исследования: на основе анализа российского и зарубежного опыта правового регулирования и понимания права на безопасность выявить содержание права на безопасность, обосновать комплексный характер данного права.

Методы исследования: методологическую основу исследования составил комплекс общенаучных и частнонаучных методов: диалектический, сравнительно-правовой, анализ и синтез юридических понятий и явлений.

Результаты и ключевые выводы: в результате исследования автор делает выводы, что право на безопасность в современном мире носит комплексный характер, включая в себя такие важные аспекты, как право на военную, правоохранительную безопасность, социальную, информационную, экологическую. Данное право закрепляется не только во внутригосударственном законодательстве, но и на международном уровне, что свидетельствует о его важности и основополагающем характере.

Обеспечение безопасности человека и гражданина не является сферой компетенции исключительно государства. Это система, в которую входит и множество иных субъектов общественных отношений сферы безопасности. И все они, кроме прав, несут соответствующие обязанности по обеспечению безопасности во всех сферах жизнедеятельности человека.

Ключевые слова: право на безопасность; права и свободы человека и гражданина; военная, правоохранительная, информационная, экологическая, социальная безопасность.

of which a person gets the opportunity to develop effectively and defend his interests.

Emphasizing the need to develop constitutional and legal regulation of this sphere, it should be noted that, by establishing the provision on a person, his rights and freedoms as the highest value, the Constitution of the Russian Federation thereby defines a person primarily as the main object of ensuring the right to security. The Constitution, being the main regulator of public relations, reflects the main areas and directions of human life that should be developed in the sectoral, current legislation.

The purpose of the study: based on the analysis of the Russian and foreign experience of legal regulation and understanding of the right to security, to identify the content of the right to security, to justify the complex nature of this right.

The research methods: the methodological basis of the study was a complex of general scientific and private scientific methods: dialectical, comparative legal, analysis and synthesis of legal concepts and phenomena. Results and key conclusions: as a result of the research, the author concludes that the right to security in the modern world is complex, including such important aspects as the right to military, law enforcement, social, information, environmental security. This right is enshrined not only in domestic legislation, but also at the international level, which indicates its importance and fundamental nature.

Ensuring the security of a person and a citizen is not the sphere of competence of the State exclusively. This is a system that includes many other subjects of public relations in the field of security. And all of them, except for the rights, bear the corresponding obligations to ensure security in all spheres of human life.

Key words: the right to security; human and citizen rights and freedoms; military; law enforcement; information; environmental; social security.

Вопросы обеспечения прав и свобод личности являются определяющими для деятельности всех органов государственной власти и местного самоуправления. Несмотря на подробную регламентацию прав человека на конституционном уровне и в отраслевом законодательстве, разработку и совершенствование механизмов их реализации, они тем не менее остаются в центре внимания ученых и практиков. Это обусловлено в том числе и весьма высоким уровнем нарушений прав человека. Так, только за 2020 г. в России зарегистрировано 2044,2 тыс. преступлений [9].

Стоит признать, что одним из важнейших прав человека является право на безопасность, которое не теряет своей значимости на всем протяжении существования человечества, напротив, становясь все более актуальным в связи с формированием и возникновением новых опасностей. Например, в 2020 г. на 73,4 % увеличилось количество преступлений, совершенных с применением IT-технологий, в том числе с использованием сети Интернет – на 91,3 %, а с помощью средств мобильной связи – на 88,3 % [10]. И это развивающаяся сфера, которая постоянно совершенствуется, что приводит к появлению новых возможностей, в том числе и для совершения правонарушений. В результате любые изобретения, технологические решения одновременно ведут к прогрессу и неизбежно приводят к риску возникновения новых негативных факторов. Причем чем более совершенные технологии создаются, тем больше опасностей и рисков они в себе несут. Все это порождает необходимость совершенствования существующих, а также поиска и внедрения альтернативных способов защиты человека и общества.

Именно поэтому по мере развития общества и государства право на безопасность получало отражение в нормативных актах, что представляется вполне логичным ввиду его основополагающего характера. Так, в Англии «Великой хартией вольностей» 1215 г. впервые было признано право личности на безопасность, сформулированное следующим образом: «Каждому пусть впредь будет позволено выезжать из нашего королевства и возвращаться в полной безопасности по суше и по воде...» [14, с. 373]. Французская декларация прав человека и гражданина 1789 г. провозглашает естественные и неотчуждаемые права человека, к которым относит безопасность, свободу и сопротивление угнетению [8, с. 80]. В американской Декларации независимости 1776 г. в качестве одной из задач правительства закрепляется обеспечение безопасности, которая одновременно признается правом и обязанностью народа [15, с. 182–183].

После завершения Второй мировой войны, которая унесла жизни многих миллионов чело-

век, формируются коллективные права человека, в том числе право народов на мир, безопасность. Отдельный человек принимает участие в реализации таких прав, но такое участие связано не с его личным статусом, а с его положением как члена какой-либо общности [11, с.45]. В результате право на безопасность, получившее закрепление на международном уровне, становится таким же естественным правом каждого человека, как, например, право на жизнь. С 1999 г. в рамках ООН создан Целевой фонд по безопасности человека, главной задачей которого является оказание государствам-членам помощи в выявлении и решении масштабных проблем, касающихся выживания, источников средств к существованию и достоинства человека¹.

В современном зарубежном законодательстве право на безопасность также нашло свое отражение. В частности, в Конституциях Королевства Испании² (ст. 17) и Португальской Республики³ (ст. 27) напрямую закреплено право на свободу и безопасность. Таким образом признается не только личное, естественное право каждого человека на безопасность, но и закрепляется безопасность личности в качестве конституционно-правового института. Во Франции право на безопасность закрепляется постановлением («ордонансом») Правительства Франции от 12 марта 2012 г. № 2012-351, имеющим силу закона, которым введена в действие законодательная часть Кодекса внутренней безопасности⁴. В соответствии со ст. L111-1, которая воспроизвела положения Закона «Об ориентировании и установлении положений, относящихся к безопасности» от 21 января 1995 г., «безопасность является одним из фундаментальных прав и одним из условий осуществления индивидуальных и коллективных прав. Государство обязано обеспечивать безопасность, гарантируя, осуществляя на всей территории Республики защиту национальных институтов и интересов, уважение законов, поддержание мира и общественного порядка, охрану лиц и благ. Оно осуществляет свою деятельность в связи с политикой безопасности местных органов» [1, с. 69]. Таким образом, безопас-

¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 10 сентября 2012 г. № 66/290 // Официальный сайт ООН. URL: <http://undocs.org/ru/RES/66/290> (дата обращения: 15.04.2021).

² Конституция Испанского королевства от 27 декабря 1978 г. (в ред. от 27.09.2011) // Официальный государственный бюллетень Испании. Официальный сайт Министерства по делам Кабинета министров, вопросов отношений с Генеральными кортесами и демократической памяти Испании. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229&p=20110927&tn=6/> (дата обращения: 15.04.2021).

³ Конституция Португальской Республики от 2 апреля 1976 г. // Официальный сайт Парламента Португальской Республики. URL: <https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/Constitution7th.pdf> (дата обращения: 15.04.2021).

⁴ Официальный сайт правовой информации Франции. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr> (дата обращения: 02.05.2020).

ность признается, с одной стороны, фундаментальным правом каждого, а с другой — условием осуществления прав.

К сожалению, ни в одной из российских конституций, включая Конституцию 1993 г., данное право не нашло своего непосредственного закрепления, несмотря на то, что безопасность человека является одним из начал обеспечения стабильности общества и государства, предопределяя защиту прав граждан. Возможно, это связано с несформировавшейся концепцией права на безопасность на момент принятия действующей Конституции. Однако стоит согласиться с позицией Н. С. Бондаря, согласно которой безопасность признается именно конституционной категорией. Конституция Российской Федерации⁵ (далее — Конституция) выступает правовой основой всей национальной безопасности, включающей безопасность личности, общества и государства [3, с. 9].

Если обратиться к современной науке конституционного права, в ней содержится несколько подходов к сущности права на безопасность. Первый подход предполагает рассмотрение этого права в узком смысле, в первую очередь в правоохранительном аспекте, в качестве обороноспособности государства. Согласно второму подходу право на безопасность понимается в качестве отдельного права, которое закрепляется на конституционном уровне или в отраслевом законодательстве как самостоятельное право. Третий подход предполагает комплексное осмысление права на безопасность, при котором оно рассматривается в качестве более общей категории по отношению к закрепляемым в законодательстве правам и свободам [4, с. 53].

Рассматривая российское конституционно-правовое регулирование, следует отметить, что в российской Конституции вопросы безопасности отнесены к исключительному ведению России. В данной интерпретации эта категория понимается в соответствии с первым подходом в весьма узком значении, закреплена вместе с обороноспособностью, что, безусловно, следует признать одним из важнейших аспектов права на безопасность граждан. Объективно, именно в этих сферах проявляется суверенитет России, ее назначение обеспечивать интересы населения всей страны.

Анализ конституционных положений позволяет выявить закрепление права на различные виды безопасности. В частности, в конституционных положениях содержится право на лич-

ную безопасность, обеспечиваемое защитой жизни, свободы и личной неприкосновенности, неприкосновенности частной жизни и свободы совести. Право экономической безопасности обеспечивается созданием условий для устойчивого экономического роста страны, охраной частной собственности. Право на социальную безопасность личности находит закрепление в таких нормах, как охрана материнства и детства, труда, гарантии социального обеспечения и образования. Более того, поправки к Конституции Российской Федерации, принятые в 2020 г., значительно расширили право на социальную безопасность посредством закрепления принципов уважения человека труда, защиты достоинства, семьи, института брака и т. д. Право на экологическую безопасность находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов и обеспечивается конституционными нормами о праве на благоприятную окружающую среду, возмещение ущерба, причиненного экологическими нарушениями.

Одним из важных в современный век информационных технологий, безусловно, является право на информационную безопасность, о значимости которой свидетельствуют в том числе поправки к Конституции, закрепляющие безопасность личности, общества и государства в цифровой среде. В этом контексте следует обратить внимание на то, что цифровые технологии, облегчая нам доступ к тем или иным ресурсам, информации, государственным услугам и т. д., в то же время могут привести к их «неуправляемому распространению», и так же, как и обычное оружие, они могут попасть в руки к преступникам (мошенникам, террористам), порождая существенные риски для личности, общества и государства. В связи с чем закрепление вышеуказанной нормы на конституционном уровне, именно в качестве исключительно федерального предмета ведения, представляется весьма оправданным. Об этом говорил в своем выступлении Президент России В. В. Путин на заседании 75-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в сентябре 2020 г., подчеркнув: «Мы должны учиться использовать новые технологии во благо человечества, найти правильный баланс между стимулами к развитию искусственного интеллекта и оправданными ограничениями мерами, совместными усилиями прийти к согласию в сфере регулирования, которое исключило бы потенциальные угрозы, причем с точки зрения не только военной, технологической безопасности, но и традиций, права, морали человеческого общения» [5].

Современные процессы глобализации, стремительное развитие информационных технологий приводят не только к развитию различных сфер общественной жизни, но и усилению

⁵ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.04.2021).

трансграничной преступности, чему способствует открытость границ, расширение преступности в информационно-коммуникационном пространстве. В связи с этим особую роль приобретает необходимость обеспечения права на международную безопасность. Политическая, экономическая, социальная, культурная интеграция государств приводит к объективной потребности обеспечения безопасности межгосударственного сотрудничества при безусловной защите государственных интересов. Именно поэтому вполне логичным видится дополнение, внесенное в Конституцию России, о том, что Российская Федерация принимает меры по поддержанию и укреплению международного мира и безопасности. При этом в России не подлежат исполнению решения межгосударственных органов, принятые на основании международных договоров, ратифицированных Российской Федерацией, в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации. Эта норма, на первый взгляд, не вполне соответствует одной из основ конституционного строя, согласно которой международные договоры РФ являются частью правовой системы государства. Однако, с другой стороны, подлежат ратификации в России лишь международные договоры, соответствующие российской Конституции. При этом Конституционный Суд РФ своим решением четко обозначал, что в тех случаях, когда международные органы, например, Европейский Суд по правам человека, толкуя в процессе рассмотрения дела какое-либо положение Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенции), придает используемому в нем понятию другое, нежели его обычное, значение либо осуществляет толкование вопреки объекту и целям Конвенции, то государство, в отношении которого вынесено постановление по данному делу, вправе отказаться от его исполнения, как выходящего за пределы обязательств, добровольно принятых на себя этим государством при ратификации Конвенции⁶.

Таким образом, Конституция России, являясь основополагающим законом государства,

содержит фундаментальные положения, которые должны получать и получают развитие в отраслевом законодательстве. Совершенно справедливо отмечает Б. С. Эбзеев, что «Конституция моделирует основные начала экономической, политической, социальной организации общества, устанавливает права, свободы и обязанности граждан, организационные и функциональные принципы деятельности государства. Их осуществление предполагает трансформацию конституционных норм в других законах – конституционных и обычных» [16, с. 38]. И это представляется вполне закономерным. В Конституции закрепляются фундаментальные положения, механизм реализации которых должен предусматриваться текущим законодательством. В преломлении к данному исследованию Конституция России, формируя содержание права на безопасность в целом, определяя основную роль человека как объекта и субъекта обеспечения безопасности, является основой для формирования отраслевого законодательства. Таким образом, российская Конституция в данном случае выступает в качестве материального фактора выражения «духа закона». Ее положения необходимы для развития отраслевого законодательства, его конкретизации, закрепления механизмов реализации конституционных гарантий основных прав, свобод и обязанностей граждан. Именно в этом видится роль основного закона, состоящая в том, чтобы помочь законодателю гармонично вписать право личности на безопасность во все сферы жизнедеятельности [2, с. 14]. Именно в этом состоит ее решающая роль.

В настоящее время в России принято и действует достаточно большой массив нормативных актов, регулирующих как общие вопросы безопасности, так и отдельные ее виды. Федеральный закон «О безопасности»⁷, который является базовым в отраслевом законодательстве в рассматриваемой сфере, в качестве одного из основных принципов обеспечения безопасности признает соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, подчеркивая таким образом комплексный характер права на безопасность.

Непосредственно право на безопасность закрепляется в различных законах. В частности, Федеральным законом «О радиационной безопасности населения» (ст. 22)⁸ предусмотрено право на радиационную безопасность, Законом Российской Федерации «О защите прав потребителей» (ст. 7)⁹ урегулировано право потреби-

⁶ По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей 1 и 4 статьи 11, пункта 4 части 4 статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части 4 статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2015 г. № 21-П. Доступ из информационно-правового портала «Гарант».

⁷ О безопасности: Федеральный закон от 28 декабря № 390-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

⁸ Радиационной безопасности: Федеральный закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ (в ред. от 08.12.2020) // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 141.

⁹ О защите прав потребителей: Закон от 7 февраля 1992 г.

теля на безопасность товара (работ, услуг) для его жизни, здоровья, окружающей среды и имущества. Совершенно закономерно видится законодательное регулирование права на личную безопасность, которая обеспечивается многими органами публичного управления. В частности, Федеральным законом «О полиции» на данный федеральный орган исполнительной власти возложены обязанности по обеспечению безопасности граждан, устранению угроз их безопасности и общественной безопасности¹⁰. Очевидно, что на полицию возлагаются наиболее широкие задачи по обеспечению права на безопасность граждан посредством защиты от административных и уголовных правонарушений, разного рода происшествий [13, с. 147]. Причем речь идет не только о личной безопасности, но и безопасности частной собственности, экологической, информационной и иных аспектах права на безопасность. Отдельно право на личную безопасность закрепляется в отношении подозреваемых и обвиняемых, содержащихся под стражей¹¹, а также осужденных¹². Очевидно, что эти лица, находящиеся в достаточно уязвимо состоянии, нуждаются в повышенных мерах защиты, чем и оправдано закрепление подобных специальных норм.

При этом, на наш взгляд, нельзя утверждать, что обеспечение права на безопасность относится к компетенции исключительно органов государственной власти, если рассматривать его в широком значении. Это подтверждается и законодательными положениями. Например, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к полномочиям органов местного самоуправления относится обеспечение первичных мер пожарной безопасности. Но это, безусловно, нельзя признать единственной обязанностью по обеспечению безопасности граждан в муниципальном образовании. К ним следует отнести участие в профилактике терроризма и экстремизма, предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций, организацию охраны общественного порядка. И это лишь наиболее явные полномочия по обеспечению безопасности населения муниципального образования. Однако многие другие также направлены на защиту права на безопасность. Очевид-

но, что сегодня местное самоуправление – это уровень публичного управления, который является наиболее приближенным к населению, где и должны обеспечиваться его основополагающие интересы, к которым относится и право на безопасность.

Оптимизация организационно-правовых основ деятельности органов местного самоуправления остается одним из важнейших направлений развития современной российской государственности. Несомненно, что не только органы местного самоуправления, но и население муниципального образования должны быть вовлечены в решение вопросов местного значения, что позволит обеспечить право на безопасность каждого жителя городов и сел, районов и округов. Достижение гражданского благополучия возможно лишь в случае строгого соблюдения законодательства при обеспечении государственных и местных интересов.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации государство признается демократическим правовым государством. Местное самоуправление является одной из основ развития гражданского общества. Именно в муниципальных образованиях должно формироваться чувство ответственности за принятие решений, поскольку местное самоуправление осуществляется под собственную позитивную ответственность, муниципальные образования отвечают за свои решения собственным имуществом. Еще одним важным направлением формирования гражданского общества является контроль за деятельностью выборных должностных лиц местного самоуправления. Во всем этом и проявляются начала демократического государства, неотъемлемой частью которого является гражданское общество, одновременно представляя собой механизм его формирования [6, с. 4].

С целью обеспечения права на безопасность населения муниципальных образований необходимо внести дополнения в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и наделить главу муниципального образования координирующими полномочиями по обеспечению безопасности в сферах, отнесенных к вопросам местного значения [7, с. 13]. Такой подход является перспективным, поскольку, во-первых, сферы деятельности местного самоуправления, как уже отмечалось выше, достаточно многообразны; а во-вторых, он позволяет учитывать комплексный характер права на безопасность, которое должно найти отражение на всех уровнях правового регулирования и входить в обязанности всей системы органов публичного управления.

Таким образом, право на безопасность является естественным, неотъемлемым правом каж-

№ 2300-1 (в ред. от 08.12.2020) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 766.

¹⁰ О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. от 05.04.2021) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.04.2021).

¹¹ О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений: Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ (в ред. от 05.04.2021) // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2759.

¹² Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ (в ред. от 05.04.2021) // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198.

дого человека. Его обеспечение напрямую связано с жизнью и здоровьем граждан, поскольку одно без другого невозможно. Только безопасное существование может обеспечить реализацию прав и законных интересов личности, ее неприкосновенности и свободы во всех смыслах. Комплексный подход к содержанию права на безопасность позволяет утверждать, что это право включает в себя отсутствие угроз для каждого человека во всех сферах его жизнедеятельности: личной, военной, правоохранительной, социальной, информационной, экологической, экономической. На практике это можно изобразить в виде матрицы, которая содержит все вызовы для всех с критическими, пороговыми и нормальными значениями. Понятно, что в данном случае речь идет об иде-

альной картине, достичь абсолютной безопасности невозможно. Ученые и практики достаточно давно отказались от теории абсолютной безопасности в пользу концепции оправданного риска. Тем не менее наиболее полного обеспечения права на безопасность возможно достичь лишь применяя широкий подход, при котором учитываются политические, экономические, социальные и многие другие факторы. Право на безопасность является многогранным и всеобъемлющим, так как отражает нормальное состояние различных форм и видов существующей реальности во всем ее многообразии. Именно поэтому необходимо обеспечение права на безопасность человека не только государственными органами, но всей действующей системой публичной власти.

Список литературы:

1. Андреева И. А. Кодекс внутренней безопасности Франции // Административное право и процесс. 2012. № 10.
2. Ардашев А. И. Роль Конституции Российской Федерации в обеспечении права личности на безопасность // Современное право. 2007. № 12-1.
3. Бондарь Н. С. Конституционная безопасность личности, общества, государства: постановка проблемы в свете конституционного правосудия, обеспечения социальной справедливости, равенства и прав человека // Законодательство и экономика. 2004. № 4.
4. Воробьев Д. С. Право человека на безопасность: сущность и проблемы реализации // Общество и право. 2010. № 4 (31).
5. Выступление В. В. Путина на 75-й сессии Генеральной ассамблеи ООН // Официальный сайт информационного агентства ТАСС. URL: <http://www.tass.ru> (дата обращения: 24.09.2020).
6. Дроботенко И. И. Реформа местного самоуправления в современной России: содержание, проблемы, перспективы (на примере г. Омска): автореф. дис. ... канд. полит. наук. Москва, 2010.
7. Карасев А. Т., Елькина А. В., Мещеряков А. Н. Конституционно-правовые аспекты безопасности в Российской Федерации // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2020. № 1 (51).
8. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия: учебное пособие / [сост., пер., авт. введ. и вступ. ст. В. В. Маклаков]. 7-е изд., перераб. и доп. Москва, 2010.

References:

1. Andreeva I. A. Kodeks vnutrennej bezopasnosti Francii // Administrativnoe pravo i process. 2012. № 10.
2. Ardashev A. I. Rol' Konstitucii Rossijskoj Federacii v obespechenii prava lichnosti na bezopasnost' // Sovremennoe pravo. 2007. № 12-1.
3. Bondar' N. S. Konstitucionnaya bezopasnost' lichnosti, obshchestva, gosudarstva: postanovka problemy v svete konstitucionnogo pravosudiya, obespecheniya social'noj spravedlivosti, ravenstva i prav cheloveka // Zakonodatel'stvo i ekonomika. 2004. № 4.
4. Vorob'ev D. S. Pravo cheloveka na bezopasnost': sushchnost' i problemy realizacii // Obshchestvo i pravo. 2010. № 4 (31).
5. Vystuplenie V. V. Putina na 75-j sessii General'noj assamblei OON // Oficial'nyj sajt informacionnogo agentstva TASS. URL: <http://www.tass.ru> (data obrashcheniya: 24.09.2020).
6. Drobotenko I. I. Reforma mestnogo samoupravleniya v sovremennoj Rossii: sodержание, problemy, perspektivy (na primere g. Omska): avtoref. dis. ... kand. polit. nauk. Moskva, 2010.
7. Karasev A. T., El'kina A. V., Meshcheryakov A. N. Konstitucionno-pravovye aspekty bezopasnosti v Rossijskoj Federacii // Yuridicheskaya nauka i pravoohranitel'naya praktika. 2020. № 1 (51).
8. Konstitucii zarubezhnyh gosudarstv: Velikobritaniya, Franciya, Germaniya, Italiya, Soedinennye Shtaty Ameriki, Yaponiya, Braziliya: uchebnoe posobie / [sost., per., avt. vved. i vstup. st. V. V. Maklakov]. 7-e izd., pererab. i dop. Moskva, 2010.
9. Kratkaya karakteristika sostoyaniya prestupnosti v Rossijskoj Federacii za yanvar' – dekabr' 2020 goda // Oficial'nyj sajt Ministerstva vnutrennih del Rossijskoj Federacii. URL: <https://>

9. Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь – декабрь 2020 года // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. URL: <https://mvd.rf/reports/item/22678184/> (дата обращения: 30.04.2021).
10. Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь – март 2021 года // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. URL: <https://mvd.rf/reports/item/23816756/> (дата обращения: 30.04.2021).
11. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов государственной власти: учебник / В. В. Барбин [и др.]. Москва, 2020.
12. Теоретико-правовые и культурно-исторические проблемы взаимосвязи органов внутренних дел и гражданского общества: коллективная монография / А. Ю. Гарашко, Е. Н. Дубинина, Д. О. Ефременко [и др.]. Москва, 2018.
13. Федеральный закон «О полиции»: научно-практическое пособие: в 3 т. / А. Н. Гугунский, А. В. Семенистый, С. В. Байгажаков [и др.] Москва, 2013. Т. 1.
14. Хрестоматия по всеобщей истории государства и права / под ред. К. И. Батыра и Е. В. Поликарповой. Москва, 2005. Т. 1.
15. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран: в 2 т. / отв. ред. Н. А. Крашенинникова. Москва, 2004. Т. 2.
16. *Эбзеев Б. С.* Конституция. Правовое государство. Конституционный суд. Москва, 1996.
17. *Эбзеев Б. С.* Конституция. Правовое государство. Конституционный суд. Москва, 1996. mvd.rf/reports/item/22678184/ (дата обращения: 30.04.2021).
18. *Kratkaya karakteristika sostoyaniya prestupnosti v Rossijskoj Federacii za yanvar' – mart 2021 goda* // Oficial'nyj sayt Ministerstva vnutrennih del Rossijskoj Federacii. URL: <https://mvd.rf/reports/item/23816756/> (дата обращения: 30.04.2021).
19. *Obespechenie prav i svobod cheloveka i grazhdanina v deyatel'nosti organov gosudarstvennoj vlasti: uchebnik* / V. V. Barbin [i dr.]. Moskva, 2020.
20. *Teoretiko-pravovye i kul'turno-istoricheskie problemy vzaimosvyazi organov vnutrennih del i grazhdanskogo obshchestva: kollektivnaya monografiya* / A. YU. Garashko, E. N. Dubinina, D. O. Efremenko [i dr.]. Moskva, 2018.
21. *Federal'nyj zakon «O policii»: nauchno-prakticheskoe posobie: v 3 t.* / A. N. Gugunskij, A. V. Semenistyj, S. V. Bajgazhakov [i dr.] Moskva, 2013. T. 1.
22. *Hrestomatiya po vseobshchej istorii gosudarstva i prava / pod red. K. I. Batorya i E. V. Polikarpovoj.* Moskva, 2005. T. 1.
23. *Hrestomatiya po istorii gosudarstva i prava zarubezhnyh stran: v 2 t. / otv. red. N. A. Krashe-ninnikova.* Moskva, 2004. T. 2.
24. *Эбзеев Б. С.* Конституция. Правовое государство. Конституционный суд. Москва, 1996.

Для цитирования:

Корабельникова Юлия Леонидовна. О конституционно-правовой природе и содержании права на безопасность // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 3 (59). С. 59–66.

For citation:

Korabelnikova Yulia Leonidovna. On the constitutional and legal nature and content of the right to security // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2021. № 3 (59). P. 59–66.

АНДРЕЙ АНДРЕЕВИЧ ФОМИЧЁВ,
преподаватель-методист отдела контроля
управления учебно-методической работы
Академия управления МВД России
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8
E-mail: andry2453@yandex.ru

ANDREJ ANDREEVICH FOMICHYOV,
Lecturer-Methodist of the Control Department
Department of the Educational and Methodical Work
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: andry2453@yandex.ru

Научная специальность:
12.00.02 — конституционное право,
конституционный судебный процесс,
муниципальное право.

Scientific Specialty:
12.00.02 — Constitutional Law,
Constitutional Judicial Procedure,
Municipal Law.

УДК 342.76

DOI 10.24412/2072-9391-2021-359-67-77

Дата поступления: 22 апреля 2021 г.

Дата принятия статьи в печать: 10 сентября 2021 г.

Защита нравственности как конституционная обязанность государства

The Protection of Morality as a Constitutional Duty of the State

Аннотация

Актуальность темы обусловлена новой смысловой интерпретацией текста Конституции Российской Федерации и отдельных его положений. Содержащийся в одном из них термин «защита нравственности» продолжает оставаться неопределенным и малоисследованным, что порождает ряд трудностей в теории и практике конституционного права, диктует необходимость в его научном исследовании, осмыслении и толковании.

Постановка проблемы: функционирование государства и права России, определяемое главенствующей ролью Конституции Российской Федерации, сформировало потребность в поиске новых путей совершенствования государственно-правовой действительности, в том числе за счет конкретизации существующих и выявления новых конституционных обязанностей государства.

Цель исследования: обосновать значение и раскрыть содержание защиты нравственности как конституционной обязанности государства.

Методы исследования: анализ, синтез, обобщение, абстрагирование, системный, структурно-функциональный, формально-юридический.

Результаты и ключевые выводы: диалектическое противоречие прав и обязанностей служит одним из источников движения общественных отношений. Обязанности заключают в себе преобразовательный потенциал, поэтому их

Abstract

The relevance of this topic is due to the new semantic interpretation of the text of the Constitution of the Russian Federation and its individual provisions. The term «protection of morality» contained in one of them continues to remain vague and poorly researched, which creates a number of difficulties in the theory and practice of constitutional law, dictates the need for its scientific research, understanding and interpretation.

The problem statement: the functioning of the state and the law of Russia, determined by the dominant role of the Constitution of the Russian Federation, has created the need to find new ways to improve the state-legal reality, including by concretizing existing and identifying new constitutional obligations of the state.

The aim of the research is substantiate the meaning and reveal the content of the protection of morality as a constitutional duty of the state.

The research methods: analysis, synthesis, generalization, abstraction, system, structural-functional, formal-legal.

The results and key conclusions: the dialectical contradiction of rights and duties is one of the sources of the movement of social relations. Responsibilities contain transformative potential, so their identification contributes to the development of state-legal reality. In a constitutional State, the main source of duties is the constitution (the basic law). The norms and requirements contained in it are addressed, first of all, to the state as a spe-

выявление способствует развитию государственно-правовой действительности. В конституционном государстве основным источником обязанностей является конституция (основной закон). Содержащиеся в ней нормы и требования обращены прежде всего к государству как к специально организованному инструменту народной воли, призванному воплотить в действительность конституционные идеи. Нормы и требования конституции обеспечиваются безусловной государственной гарантированностью, поэтому содержание конституционных предписаний целесообразно рассматривать с позиции конституционных обязанностей государства. Телеологический аспект ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации позволяет признать одной из таких обязанностей защиту нравственности. Она выражается в опосредованном конституцией, предъявляемом государству, требовании народа охранять ценности, нормы и правила поведения, определяющие самобытность и обеспечивающие идентичность народа Российской Федерации. Конституционная обязанность государства по защите нравственности является родовой по отношению к иным обязанностям и реализуется всеми государственными органами и должностными лицами в рамках их компетенции. Определение роли государственных органов и должностных лиц в выполнении конституционной обязанности государства по защите нравственности, а также выявление специализированных субъектов ее реализации позволят не только увидеть и проложить новые пути совершенствования государственно-правовой действительности, но и понять конституционное значение деятельности данных субъектов.

Ключевые слова: *обязанность; конституционная обязанность; нравственность; защита нравственности; нравственность в праве; конституционная нравственность; право; государство.*

cially organized instrument of the people's will, designed to translate constitutional ideas into reality. The norms and requirements of the constitution are provided with an unconditional state guarantee, so the content of the constitutional regulations should be considered from the position of the constitutional duties of the state. The teleological aspect of Part 3 of Article 55 of the Constitution of the Russian Federation allows us to recognize the protection of morality as one of such duties. It is expressed in the demand of the people, mediated by the Constitution, imposed on the State to protect the values, norms and rules of behavior that determine the identity and ensure the identity of the people of the Russian Federation. The constitutional duty of the State to protect morals is generic in relation to other duties and is implemented by all State bodies and officials within their competence. The definition of the role of state bodies and officials in fulfilling the constitutional duty of the state to protect morals, as well as the identification of specialized subjects of its implementation, will allow not only to see and pave new ways to improve the state-legal reality, but also to understand the constitutional significance of the activities of these subjects.

Key words: *duty, constitutional duty, morality, protection of morality, morality in law, constitutional morality, law, state.*

Наряду с субъективными правами человека и гражданина значение обязанностей в конституционном праве занимает центральное положение. Это обусловлено, прежде всего, их социальной ролью, выражением которой служат получение индивидуальных и общественных благ, реализация законных интересов личности, общества и государства. Не менее важной является юридическая роль обязанностей, заключающая в себе условие осуществления субъективного права. Диалектика прав и обязанностей определяет реальную возможность преобразования общественных отношений, гарантирует достижение провозглашенных

в правовой норме целей и благ. Поэтому выявление обязанностей есть необходимый процесс совершенствования государственно-правовой действительности.

В юридической литературе вопрос об обязанностях является достаточно проработанным. Правовая обязанность — это, говорит Г. Ф. Шершеневич, сознание связанности своей воли; необходимость соотносить свое поведение с предъявленными извне требованиями [33, с. 537]. По мнению Н. М. Коркунова, обязанность — это связанность лица объективным правом [15, с. 140], а также служение воли чужого интереса [15, с. 152]. Л. И. Петражицкий, с точ-

ки зрения психологической теории определяет обязанность как эмоциональную (императивно-атрибутивную) проекцию долга одних лиц, закрепленного за другими лицами [24, с. 372].

Классическим вариантом является рассмотрение обязанностей в рамках правоотношения. Н.А. Зверев указывает, что юридическое отношение выступает источником обязанностей, заключающих в себе предмет обязательного исполнения [8, с. 248]. В.И. Лебедев рассматривает обязанность как элемент содержания правоотношения, который находится в неразрывной связи с субъективным правом и в совокупности с ним представляет собой связанность воли в пределах норм объективного права [19, с. 52]. Н.Н. Алексеев говорит о том, что обязанность есть объект правоотношения, выступающий его пассивной стороной, которая противостоит активной стороне — правомочиям, правопритязаниям, субъективным правам [1, с. 146]. М.Н. Капустин называет обязанностью исполнение требования, заключенного в субъективном праве [11, с. 233]. В.М. Гессен указывает, что обязанность — это закрепленное за другим лицом субъективное право; необходимость осуществить требования управомоченного [5, с. 189]. Е.Н. Трубецкой подчеркивает точное соответствие обязанностей одних лиц правам других, образующих в своем единстве правоотношение [27, с. 15–158]. Большинство ученых-юристов также сходится во мнении, что обязанность носит положительный или отрицательный характер, где первое предполагает необходимость совершения субъектом определенных действий, а второе — воздержание от их совершения [33, с. 540].

Приведенные взгляды ученых носят в себе различные смысловые оттенки, раскрывают сущность обязанности с разных сторон. В то же время они обладают набором общих черт. Так, обязанность предполагает: наличие правоотношения, возникающего вследствие действия объективного и субъективного права; наличие субъекта, обладающего самостоятельной волей; наличие конкретного требования, исполнение которого реализует субъективное право; указание формы требования, конкретизирующей активную или пассивную деятельность субъекта. Из указанного следует, что обязанность — это элемент правоотношения, сковывающий волю субъекта, посредством возложения на него положительного или отрицательного требования, исполнение которого реализует субъективное и объективное право.

По своей юридической природе обязанности неоднородны. Они, как отмечает Г.Ф. Шершеневич, различаются прежде всего по тому, кто является обязанным перед субъектом права [33, с. 539]. В публично-правовой сфере таковым является государство.

Из чего же складываются обязанности государства? Г.Аренс указывает, что они стоят выше воли и решений властвующих и вытекают из целей и сущности государства [3, с. 504]. Н.М. Коркунов признает их неотъемлемым атрибутом самой власти: «Осуществление всякого акта власти есть прежде всего и непременно обязанность» [16, с. 172]. Ф.Ф. Кокошкин считает, что права и обязанности государства формируются из прав и обязанностей составляющих его органов, которые выступают формой проявления государственной воли [14, с. 29]. Р.Ф. Иеринг говорит о том, что обязанность государства состоит в осуществлении публичного права [9, с. 42]. Б.Н. Чичерин источник взаимных прав и обязанностей власти и граждан видит в их общей цели, соединяющей и подчиняющей свободных лиц государству [31, с. 20]. По мнению С.А. Котляревского, обязанности государства определяются его законодательными задачами [17, с. 68].

Каждая из указанных точек зрения правоведов дореволюционной эпохи, безусловно, содержит зерно истины и в силу этого несет в себе определенную ценность. Данные взгляды применимы к государству как таковому. В то же время, думается, что в конституционном государстве основным источником обязанностей следует признать конституцию (основной закон). Являясь учредительным актом государственной власти, конституция определяет порядок ее материального воплощения и осуществления в государстве, закрепляет основы государственного устройства, устанавливает права и свободы граждан, принципы и цели государственного функционирования, в том числе в отношении граждан. Содержащиеся в конституции нормы и требования, обращены прежде всего к государству, как к специально организованной, внушительной материальной силе, призванной воплотить в действительность конституционную идею. С этой точки зрения, государство есть конституционный инструмент, реализующий народную волю. В таком случае большинство конституционных положений в том или ином аспекте выступают конституционными обязанностями государства, направленными на достижение желаемой народом действительности.

Н.М. Коркунов справедливо указывает: «Почти все содержание государственного права сводится к учению об обязанностях органов власти: предоставленные им права имеют значение лишь условия, обеспечения возможности исполнения их обязанностей» [15, с. 140–141]. Применительно к конституционному праву Н.Н. Алексеев делает важное замечание о том, что отличительной чертой конституционных обязанностей является не просто стеснение воли властвующей

щих, а именно гарантирование их исполнения [1, с. 160]. Указанное подчеркивает телеологический аспект конституции, заключающий в себе целеполагание организации и функционирования государственной власти. Непосредственным выражением данного аспекта служат конституционные обязанности, возлагаемые основным законом на государство. В связи с этим конституционные обязанности выступают главным средством реализации основного закона и закрепленной в нем воли народа. Следовательно, конституционные положения следует рассматривать прежде всего с позиции заключенных в них государственных обязанностей.

Вышеуказанное в полной мере относится и к Конституции Российской Федерации¹ (далее – Конституция РФ, Конституция). В частности, в рамках настоящей статьи интерес представляет конституционная обязанность государства по защите нравственности. Ее нормативным основанием выступает ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, в соответствии с которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены, в том числе с целью защиты нравственности. Буквальное толкование обозначенной конституционно-правовой нормы позволяет рассматривать нравственность как критерий или основание правового ограничения. Однако исследование смыслового значения данной нормы с телеологической точки зрения свидетельствует о том, что народная воля стремится к охране тех ценностей, норм и правил поведения, которые веками накапливались в общественных отношениях народа России, обеспечивали его самобытность, идентичность и единство. Иными словами, в категории нравственности, фигурирующей в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, заключено все наиболее значимое ценностное многообразие, спланивающее российский народ и в этой связи требующее высшей юридической защиты [29, с. 5–12]. Посредством Конституции российский народ возвел свою волю в закон и сообщил государству требование о необходимости защиты нравственности. Соответственно, Конституция придала данному требованию нормативный характер и статус конституционной обязанности государства.

Действительность конституционной обязанности государства по защите нравственности также подтверждается наличием присущих ей признаков, которые выделяются в науке конституционного права. Как указывает А. В. Худяков, несмотря на единственное употребление словосочетания «обязанность госу-

дарства» в тексте Конституции РФ (ст. 2), целый ряд конституционных формулировок свидетельствует о широком перечне конституционных обязанностей государства [30, с. 4]. А. П. Панов также утверждает, что комплекс конституционных обязанностей представлен не только прямыми, но и косвенными формулировками Конституции [23, с. 6].

Так, наиболее очевидным признаком конституционных обязанностей государства является их юридическое закрепление в Конституции РФ. Об этом говорит И. А. Ишимов, причем речь идет не только о прямом, но и о косвенном упоминании обязанностей в конституционном тексте [10, с. 6]. С. Н. Белясов, помимо конституционного закрепления, явным признаком конституционных обязанностей государства признает наличие в формулировках Основного закона понятий «обеспечение», «гарантированность» и «защита» [4, с. 7]. Н. В. Анциферов также считает характерным признаком конституционных обязанностей государства констатацию отношения к какому-либо благу: его гарантирование, обеспечение или охрану Конституцией [2, с. 2–3].

Большинство конституционалистов сходится во мнении, что значимым признаком конституционных обязанностей государства является особая социальная значимость. На это непосредственно указывает О. А. Снежко [25, с. 40]. И. А. Ишимов подчеркивает жизненно важную необходимость исполнения такого рода обязанностей, их изначальную неотъемлемость от деятельности государства. Осуществление данных обязанностей гарантирует стабильность, прочность и целостность общества и государства [10, с. 7]. По мнению, Б. С. Эбзеева, такие обязанности обусловлены вытекающими из объективных закономерностей цивилизационного развития общества экономическими, политическими и социальными обязательствами государства перед народом [34, с. 99].

Еще одним признаком конституционных обязанностей государства признается отсутствие их четкой формально-юридической определенности, высокая степень юридической абстракции в нормах Конституции РФ. Б. С. Эбзеев по данному поводу отмечает, что конституционные государственные обязанности отличаются своей широтой, отсутствием высокой степени формальной определенности, которая присуща нормам иных законодательных актов. Такие обязанности часто фигурируют в нормах-принципах, нормах-задачах и в этой связи представляют собой определенные цели, задачи, направления деятельности государства [34, с. 99, 103]. Также считает О. А. Снежко, по мнению которого конституционные обязанности государства одновременно являются его целями, задачами и направлениями деятельности, а их формули-

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

ровка носит абстрактный, универсальный характер [25, с. 40–41].

Так, наиболее характерными признаками конституционных обязанностей государства следует считать их конституционно-правовое закрепление; указание в конституционных нормах на гарантирование, обеспечение, охрану или защиту каких-либо благ; особую социальную значимость, неотъемлемость от государственного функционирования; высокую степень юридической абстрактности, отсутствие четкой формально-юридической определенности; выражение в целях, задачах, направлениях деятельности. Указанным признакам полностью соответствует конституционное требование о защите нравственности.

Формально-юридическое закрепление защиты нравственности нашло свое непосредственное выражение в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, предписание которой обращено к государству как к исключительному субъекту применения правовых ограничений. При этом использование в указанной конституционно-правовой норме терминов «обеспечение» и «защита», в том числе по отношению к нравственности, несомненно, выступающей ценностью и благом для общества, явно свидетельствует о заключенном в этой норме требовании. Принимая во внимание его высшую юридическую фиксацию в Основном законе России, а также определенность субъекта его исполнения, данное требование в полной мере следует признать конституционной обязанностью Российского государства.

Особая социальная значимость защиты нравственности неоднократно подчеркивалась в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (далее – КС РФ). В частности, в одном из своих решений КС РФ указал, что распространение лицом своих убеждений и предпочтений не должно ставить под сомнение общественную нравственность в ее понимании, сложившемся в российском обществе, поскольку иное противоречило бы основам правопорядка². КС РФ также отмечал, что социальное государство, каковым является Россия (ст. 7 Конституции РФ), основано на общественной солидарности, которая невозможна вне нравственной мотивации людей, объединенных в народную общность. В связи с этим нравственность поставлена под конституционную защиту вплоть до ограничения конституционных прав [22].

² По делу о проверке конституционности части 1 статьи 6.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой граждан Н. А. Алексева, Я. Н. Евтушенко и Д. А. Исакова: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 сентября 2014 г. № 24-П // Рос. газ. 2014. 3 окт.

Высокая социальная значимость защиты нравственности обусловлена общественной ролью самой нравственности. Являясь носителем вырабатываемых обществом ценностей, норм и правил поведения, нравственность организует и упорядочивает общественные отношения, связывает интересы составляющих его индивидов, сплачивает их в единый народ. В связи с этим нравственность есть необходимое условие возникновения и существования общества, а значит и государства. Как справедливо указывал А. Д. Градовский, «для образования государства должны существовать известные интересы, нравственная сила которых соединяет людей в одно целое, называемое народ» [7, с. 8]. Следовательно, поддержание таких интересов и охрана основанная на них социальной связи людей – это неотъемлемая часть государственной деятельности, вытекающая из самой природы государства. Фундаментальное значение такой государственной деятельности, имеющее конституционное закрепление в виде защиты нравственности, подчеркивает ее обязательный (непрерывный и постоянный) характер, юридическим выражением которого является конституционная обязанность.

Юридическая абстрактность защиты нравственности не вызывает сомнений. Несмотря на значительный объем содержащихся в законодательстве формулировок, упоминающих нравственность и ее защиту, ни один из нормативных правовых актов не содержит определения данных юридических категорий. Этот факт обусловлен разнообразием свойств и характеристик самой нравственности, а также широтой оказываемого ею воздействия на общественные отношения. В юридической литературе по данному поводу нередко возникают противоположные позиции ученых, признающих нравственность, с одной стороны, исторически изменчивым [20, с. 47], сугубо социальным явлением [33, с. 152, 159], формой общественного сознания [32, с. 18], формой сложившейся социальной практики [13, с. 3], а с другой стороны, внеисторическим (неизменным) [21, с. 22], индивидуальным (внутриличностным) явлением [1, с. 121–123]. Некоторые ученые вовсе отрицают связь нравственности с правом [18, с. 18], подчеркивают несостоятельность применения нравственности в праве [26, с. 26–27]. Тем не менее КС РФ, признавая оценочный характер защиты нравственности, в то же время указывает, что ее формальное применение не является произвольным и не свидетельствует о неопределенности ее содержания, а основывается на эффективном применении нормы к неограниченному числу правовых ситуаций, исчерпывающий перечень которых невоз-

можно закрепить в законе в силу разнообразия фактических обстоятельств³.

Из юридической абстрактности защиты нравственности следует универсальность ее применения по отношению не только к правовым ситуациям, но и к правовому регулированию в целом. Речь идет о вытекающих из нее принципах, целях, задачах и направлениях государственной деятельности, рассмотрение которых служит условием познания данной конституционной обязанности государства. Как указывает Е. В. Киричюк, исследование правовых явлений возможно лишь на основании учета их взаимосвязей с иными правовыми феноменами [12, с. 183].

Конституционный принцип защиты нравственности, выступающий в роли генеральной идеи и руководящего начала государственной деятельности, сформирован на основе взаимосвязи ч. 3 ст. 55, преамбулы и ряда иных конституционных положений. Его текстуальным выражением служат обеспечение гражданского мира и согласия; сохранение исторически сложившегося государственного единства; почитание памяти предков, передавших любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость; ответственность за Родину перед нынешним и будущими поколениями (преамбула); провозглашение России социальным государством, в котором обеспечены достойная жизнь и свободное развитие человека (ст. 7); недопустимость нарушения прав и свобод других лиц при реализации собственного права (ч. 3 ст. 17); недопустимость умаления достоинства личности (ч. 1 ст. 21); недопустимость социальной, национальной, религиозной, расовой вражды (ч. 2 ст. 29); недопустимость умаления значения подвига народа при защите Отечества (ч. 3 ст. 67.1); признание уникальности культуры народа Российской Федерации (ч. 4 ст. 68), сбалансированность прав и обязанностей гражданина (ст. 75.1).

Рассматриваемый принцип включает в себе публичный интерес российского народа, служащий истоком самой государственной власти. Основываясь на нем, государство действует в интересах всего общества, стремится защитить, поддержать и усилить социальную и духовно-культурную связь между составляющими его индивидами. Подобная деятельность выражается в устранении социальных конфликтов и противоречий, сдерживании негативных процессов и явлений, разрушающих единство об-

щественных структур и связей. Тем самым государство обеспечивает сплоченность народа, создает условия для благоприятного существования и развития общества, укрепляет фундамент собственного функционирования. При этом указанный конституционный принцип, ограничивая государственную власть соображениями нравственности, предопределяет содержание политических решений, исключает их противоречие истинным интересам народной воли.

Косвенно о наличии конституционного принципа защиты нравственности говорит судья КС РФ К. В. Арановский, который указывает, что Конституция РФ принята народом России с верой в добро и справедливость. Основанная на этой вере, нравственность поставлена под конституционную защиту. И если находящиеся на вершине конституционных ценностей конституционные права могут быть ограничены в целях защиты нравственности, то государственная власть тем более ограничена соображениями нравственности. Государственные, в том числе законодательные, решения не должны способствовать ее упадку и ослаблению в обществе [22].

Если конституционный принцип представляет собой основную идею, которой руководствуется государственная власть в своей деятельности, то конституционная цель, соответствующая данной идее, является ее внешним выражением. Конституционная цель определяет тот результат развития общества, к которому обязана стремиться государственная власть в процессе осуществления своих функций. Как указывает Б. С. Эбзеев, Конституция РФ обязывает государство действовать в направлении реализации провозглашенных ею целей и задач, создавать наиболее благоприятные внутренние и внешние условия для созидательного развития общества, выбирая для этого адекватные способы и формы реализации государственных функций [34, с. 98–99].

В наиболее общем виде конституционная цель защиты нравственности выражена в преамбуле Конституции РФ, где говорится о стремлении обеспечить благополучие и процветание России. Данная цель носит динамичный, конкретно-исторический характер, который детализируется в конституционных задачах государства. Их выражением являются: охрана труда и здоровья людей, поддержка (охрана) семьи, материнства, отцовства и детства, пожилых граждан, гарантирование социальной защиты (ч. 2 ст. 7, ст. 38–39, 41); охрана чести и достоинства личности (ст. 21, 23); создание условий для всестороннего духовного, нравственного, интеллектуального и физического развития детей, воспитание в них патриотизма, граждан-

³ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гуглина Владислава Николаевича на нарушение его конституционных прав статьей 20.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс]: определение Конституционного Суда РФ от 23 июня 2016 г. № 1410-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ственности и уважения к старшим (ч. 4 67.1); сохранение общероссийской культурной идентичности (ч. 3 ст. 69).

Конституционная цель и вытекающие из нее задачи защиты нравственности заключаются в установлении вектора государственного воздействия на общественные отношения, направленного, с одной стороны, на ограждение охраняемой Конституцией РФ нравственности от преступлений, правонарушений и иных посягательств, а с другой стороны, на обеспечение сплоченности и единства народа. Указанные цель и задачи определяют перспективы нравственного состояния общества и обязывают государство принимать меры для их осуществления.

Ориентируясь на конституционные цели и задачи, связанные с защитой нравственности, государство реализует исследуемую конституционную обязанность посредством правовой и организационной форм воздействия на общественные отношения. Причем систематизирующей предпосылкой такого воздействия выступает вырабатываемая государством политика.

Так, защита нравственности составляет содержание миграционной⁴, экономической⁵, образовательной⁶, молодежной⁷, семейной⁸, трудовой⁹, антиалкогольной¹⁰, антинаркотической¹¹, уголовной¹² политики государства. Ее реализация в правовой форме выражается в юридическом регулировании общественных отношений: установлении прав, обязанностей, запретов, ограничений, ответственности, с одной стороны, определяющих пределы и сферу свободы граждан, а с другой стороны, распределяющих компетенцию агентов государственной власти. Отсюда следует, что правовая форма выступает первичным условием (предпосылкой) осуществления защиты нравственности

государством в организационной форме. Последняя возникает на основе правовых предписаний и выражается в установлении и преобразовании институтов, объективирующих в общественной практике правовые нормы, направленные на защиту нравственности.

КС РФ неоднократно отмечал, что во исполнение конституционных целей, одной из которых является защита нравственности, законодатель призван регулировать общественные отношения, в том числе путем введения правовых ограничений. В частности, КС РФ признал оправданным установление правовых ограничений, связанных с деятельностью по организации и проведению азартных игр, так как она оказывает серьезное негативное влияние на сферу нравственности¹³. Также вполне допустимы дополнительные ограничения в сфере производства и оборота алкогольной продукции и ее потребления, регулирование которой осуществляется в том числе в целях защиты нравственности¹⁴. Важно при этом подчеркнуть, что вводимые государством правовые ограничения обеспечиваются целым рядом контролирующих и надзирающих органов (должностных лиц), благодаря которым защита нравственности непосредственно реализуется, а содержание правовых норм становится частью объективной действительности.

Особенность конституционных обязанностей государства вообще и защиты нравственности в частности состоит в их имманентности по отношению к государственному функционированию. Иными словами, конституционные обязанности государства возлагаются на всю систему входящих в него органов и должностных лиц, а выполнение данных обязанностей происходит и в тех ситуациях, когда решаемая государственным органом (должностным лицом) задача не имеет к ним непосредственного отношения. Например, защита нравственности не фигурирует ни среди целей, ни среди задач, поставленных перед органами внутренних дел¹⁵. В то же время они решают значительный

⁴ О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.

⁵ О приватизации государственного и муниципального имущества: Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

⁶ О высшем и послевузовском профессиональном образовании: Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.

⁷ Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации: Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.

⁸ Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

⁹ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

¹⁰ О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции: Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4553.

¹¹ О наркотических средствах и психотропных веществах: Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 219.

¹² Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

¹³ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Игра» на нарушение конституционных прав и свобод частью 7 статьи 16 Федерального закона «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и статьей 1 Закона Челябинской области «О запрете деятельности залов игровых автоматов на территории Челябинской области» [Электронный ресурс]: определение Конституционного Суда РФ от 1 апреля 2008 г. № 389-О-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Галимова Эмиля Георгиевича на нарушение его конституционных прав статьей 14.17.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс]: определение Конституционного Суда РФ от 24 октября 2019 г. № 2920-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁵ О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; О службе в органах внутренних дел Россий-

объем таких задач посредством обеспечения охраны общественного порядка и общественной безопасности, противодействия правонарушениям, преступности и иным антисоциальным явлениям, сдерживания их негативного воздействия на общественные отношения [28, с. 113].

Несмотря на имманентный характер защиты нравственности, роль государственных органов (должностных лиц) в ее осуществлении неоднородна. Каждый из них, в зависимости от конституционного назначения, осуществляет защиту нравственности в рамках своей компетенции, обладая при этом индивидуальной спецификой в ее реализации.

В основе разграничения особенностей выполнения конституционной обязанности государства по защите нравственности лежит прежде всего характер реализации или ветвь государственной власти: законодательная, исполнительная, судебная. Соответственно, наивысшее выражение защита нравственности приобретает в деятельности Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Конституционного Суда Российской Федерации (далее – КС РФ), а также Президента Российской Федерации, обеспечивающего гармоничную и слаженную работу всех ветвей государственной власти.

Обладая наиболее широкой компетенцией в сфере защиты нравственности, указанные органы государственной власти выступают основой, координирующими и систематизирующими началами выполнения исследуемой конституционной обязанности государства.

Так, первичный импульс защита нравственности приобретает в деятельности палат Федерального Собрания Российской Федерации – Совета Федерации и Государственной Думы, выступающих основными субъектами законодательной инициативы и органом законодательной власти России (ст. 94, 104–105 Конституции РФ). Принимаемые данным органом федеральные законы являются основным регулятором общественных отношений, устанавливают цели, принципы, пределы деятельности государственных и общественных институтов, определяют правовые основы защиты нравственности государством.

Действуя в четком соответствии с конституционными и законодательными предписаниями, Правительство Российской Федерации реализует защиту нравственности путем обеспечения единой социально ориентированной политики в области образования, культуры, науки,

здравоохранения, охраны окружающей среды, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей (ст. 1), а также посредством развития социальной защиты, адресной социальной поддержки граждан, социальной поддержки инвалидов (ст. 14), решения проблем семьи, детства, материнства, отцовства, создания условий для достойного воспитания детей в семье, для всестороннего духовного, нравственного, интеллектуального и физического развития детей, воспитания в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим (ст. 15), сохранения и укрепления общественного здоровья (ст. 16), поддержки и охраны культуры (ст. 21), обеспечения экологического благополучия, создания благоприятных условий жизнедеятельности населения, снижения негативного воздействия на окружающую среду, создания условий для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры, формирования в обществе ответственного отношения к животным (ст. 22), обеспечения законности, прав и свобод человека и гражданина, общественного порядка, безопасности личности, общества и государства, борьбы с преступностью и другими общественно опасными явлениями (ст. 23)¹⁶.

В случаях нарушения конституционных и иных правовых норм, связанных с защитой нравственности, государство осуществляет свою конституционную обязанность в форме правосудия. Последнее выступает исключительной прерогативой судебной власти, реализуемой посредством конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства (ст. 118 Конституции РФ).

Являясь высшим судебным органом конституционного контроля, КС РФ выполняет конституционную обязанность государства по защите нравственности посредством конституционного судопроизводства, выражающегося в разрешении дел о соответствии Конституции РФ различного рода правовых актов, проверки конституционности законов и иных нормативных актов, толкования Конституции РФ, разрешения вопроса о возможности исполнения решений межгосударственных органов (ст. 125 Конституции РФ). При этом КС РФ воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств, решая исключительно вопросы права (ст. 3)¹⁷. Как отме-

¹⁶ О Правительстве Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁷ О Конституционном Суде Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 702.

чает И. В. Гончаров, КС РФ выступает важным элементом системы судебной защиты, обеспечивающей режим конституционности [6, с. 9] и, следовательно, оказывающей охранительное воздействие на спланированную основу российского общества.

Верховный Суд Российской Федерации защищает нравственность в ходе судопроизводства по разрешению экономических споров, гражданских, уголовных, административных и иных дел, подсудных судам общей юрисдикции и арбитражным судам, а также посредством надзора за деятельностью судов общей юрисдикции и арбитражных судов, разъяснительной деятельности по вопросам судебной практики (ст. 126 Конституции РФ), участия в рассмотрении дел в качестве суда первой инстанции (ст. 2)¹⁸.

Во главе с Президентом Российской Федерации указанные органы государственной власти являются основными субъектами выполнения конституционной обязанности государства по защите нравственности. Более глубокая диф-

ференциация таких субъектов происходит внутри каждой из ветвей государственной власти и зависит от компетенции государственных органов (должностных лиц).

Таким образом, предусмотренную ч. 3 ст. 55 Конституции РФ защиту нравственности следует признать конституционной обязанностью государства, которая выражается в опосредованном Конституцией, предъявляемом государству требовании народа охранять ценности, нормы и правила поведения, определяющие самобытность и обеспечивающие идентичность народа Российской Федерации. Конституционная обязанность государства по защите нравственности является родовой по отношению к иным обязанностям и реализуется всеми государственными органами и должностными лицами в рамках их компетенции. Определение роли государственных органов и должностных лиц в выполнении конституционной обязанности государства по защите нравственности, а также выявление специализированных субъектов ее реализации позволят не только увидеть и проложить новые пути совершенствования государственно-правовой действительности, но и понять конституционное значение их деятельности.

¹⁸ О Верховном Суде Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Список литературы:

1. *Алексеев Н. Н.* Общее учение о праве. Симферополь, 1919.
2. *Анциферов Н. В.* Формулы закрепления конституционных обязанностей субъектов публичной власти в России // Современное право. 2019. № 10.
3. *Аренс Г.* Юридическая энциклопедия или органическое изложение науки о праве и государстве на основании принципов этической философии права. Москва, 1863.
4. *Белясов С. Н.* Конституционная обязанность Российского государства по защите прав и свобод человека в современной России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012.
5. *Гессен В. М.* Общее учение о государстве. Санкт-Петербург, 1912.
6. *Гончаров И. В.* Правозащитные полномочия Конституционного Суда Российской Федерации в условиях взаимодействия национального и международного права // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2015. № 5.
7. *Градовский А. Д.* Государственное право. Лекции. Санкт-Петербург, 1885.
8. *Зверев Н. А.* Энциклопедия права. Лекции Орд. Пр. Зверева. Москва, 1899.
9. *Иеринг Р. Ф.* Борьба за право. Санкт-Петербург, 1912.

References:

1. *Alekseev N. N.* Obshchee uchenie o prave. Simferopol', 1919.
2. *Anciferov N. V.* Formuly zakrepleniya konstitucionnyh obyazannostej sub"ektov publichnoj vlasti v Rossii // Sovremennoe pravo. 2019. № 10.
3. *Arens G.* Yuridicheskaya enciklopediya ili organicheskoe izlozhenie nauki o prave i gosudarstve na osnovanii principov eticheskoy filosofii prava. Moskva, 1863.
4. *Belyasov S. N.* Konstitucionnaya obyazannost' Rossijskogo gosudarstva po zashchite prav i svobod cheloveka v sovremennoj Rossii: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Saratov, 2012.
5. *Gessen V. M.* Obshchee uchenie o gosudarstve. Sankt-Peterburg, 1912.
6. *Goncharov I. V.* Pravozashchitnye polnomochiya Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii v usloviyah vzaimodejstviya nacional'nogo i mezhdunarodnogo prava // Probely v rossijskom zakonodatel'stve. Yuridicheskij zhurnal. 2015. № 5.
7. *Gradovskij A. D.* Gosudarstvennoe pravo. Lekcii. Sankt-Peterburg, 1885.
8. *Zverev N. A.* Enciklopediya prava. Lekcii Ord. Pr. Zvereva. Moskva, 1899.
9. *Iering R. F.* Bor'ba za pravo. Sankt-Peterburg, 1912.

10. *Ишимов И. А.* Юридическая природа конституционных обязанностей государства // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. 2010. № 33 (214). Вып. 26.
11. *Капустин М. Н.* Теория права. Общая догматика. Москва, 1868.
12. *Киричюк Е. В.* Организационно-правовой механизм обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: юридическое обоснование понятия // Правовая культура. 2013. № 1.
13. *Кобликов А. С.* Юридическая этика: учебник. Москва, 2002.
14. *Кокоскин Ф. Ф.* К вопросу о юридической природе государства и органов государственной власти. Москва, 1896.
15. *Коркунов Н. М.* Лекции по общей теории права. Санкт-Петербург, 1909.
16. *Коркунов Н. М.* Указ и закон. Санкт-Петербург, 1894.
17. *Котляревский С. А.* Конституционное государство. Юридические предпосылки русских основных законов. Москва, 2014.
18. *Лапаева В. В.* Критерии ограничения прав человека и гражданина в Конституции Российской Федерации // Государства и право. 2013. № 2.
19. *Лебедев В. И.* Общая теория права. Популярные лекции для самообразования. Санкт-Петербург, 1903.
20. *Лысенко В. В.* Полиция в дореволюционной России и противоправные проявления в области общественной нравственности: Теоретический и историко-правовой анализ: дис. ... д-ра. юрид. наук. Санкт-Петербург, 1998.
21. *Магадов Ш. Р.* Нравственность как конституционная ценность в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2012.
22. Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации К. В. Арановского по определению Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2011 г. № 879-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Е. В. Котовой на нарушение ее конституционных прав подпунктом 1 пункта 1 статьи 219 Налогового кодекса Российской Федерации». URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 09.11.2020).
23. *Панов А. П.* Система конституционных обязанностей граждан Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008.
24. *Петражицкий Л. И.* Теория права и государства в связи с теорией нравственности: в 2 т. Санкт-Петербург, 1907. Т. 2.
25. *Снежко О. А.* Конституционные обязанности Российского государства // Правовая политика и правовая жизнь. 2002. № 2.
10. *Ishimov I. A.* Yuridicheskaya priroda konstitucionnyh obyazannostej gosudarstva // Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo. 2010. № 33 (214). Vyp. 26.
11. *Kapustin M. N.* Teoriya prava. Obshchaya dogmatika. Moskva, 1868.
12. *Kirichyok E. V.* Organizacionno-pravovoj mekhanizm obespecheniya konstitucionnyh prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossijskoj Federacii: yuridicheskoe obosnovanie ponyatiya // Pravovaya kul'tura. 2013. № 1.
13. *Koblikov A. S.* Yuridicheskaya etika: uchebnik. Moskva, 2002.
14. *Kokoshkin F. F.* K voprosu o yuridicheskoy prirode gosudarstva i organov gosudarstvennoj vlasti. Moskva, 1896.
15. *Korkunov N. M.* Lekcii po obshchej teorii prava. Sankt-Peterburg, 1909.
16. *Korkunov N. M.* Ukaz i zakon. Sankt-Peterburg, 1894.
17. *Kotlyarevskij S. A.* Konstitucionnoe gosudarstvo. Yuridicheskie predposylki russkih osnovnyh zakonov. Moskva, 2014.
18. *Lapaeva V. V.* Kriterii ogranicheniya prav cheloveka i grazhdanina v Konstitucii Rossijskoj Federacii // Gosudarstva i pravo. 2013. № 2.
19. *Lebedev V. I.* Obshchaya teoriya prava. Populyarnye lekcii dlya samoobrazovaniya. Sankt-Peterburg, 1903.
20. *Lysenko V. V.* Policiya v dorevolucionnoj Rossii i protivopravnye proyavleniya v oblasti obshchestvennoj npravstvennosti: Teoreticheskij i istoriko-pravovoj analiz: dis. ... d-ra. yurid. nauk. Sankt-Peterburg, 1998.
21. *Magadov Sh. R.* Npravstvennost' kak konstitucionnaya cennost' v Rossijskoj Federacii: dis. ... kand. yurid. nauk. Moskva, 2012.
22. Osoboe mnenie sud'i Konstitucionnogo Suda K. V. Aranovskogo po opredeleniyu Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 5 iyulya 2011 g. № 879-O-O «Ob otkaze v prinyatii k rassmotreniyu zhaloby grazhdanki E. V. Kotovoj na narushenie ee konstitucionnyh prav podpunktom 1 punkta 1 stat'i 219 Nalogo-vogo kodeksa Rossijskoj Federacii». URL: <http://www.garant.ru> (data obrashcheniya: 09.11.2020).
23. *Panov A. P.* Sistema konstitucionnyh obyazannostej grazhdan Rossijskoj Federacii: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Saratov, 2008.
24. *Petrazhickij L. I.* Teoriya prava i gosudarstva v svyazi s teoriej npravstvennosti: v 2 t. Sankt-Peterburg, 1907. T. 2.
25. *Snezhko O. A.* Konstitucionnye obyazannosti Rossijskogo gosudarstva // Pravovaya politika i pravovaya zhizn'. 2002. № 2.
26. *Starodubceva A. V.* Sushchestvuyut li yuridichesk- ie osnovaniya dlya ogranicheniya prav cheloveka po motivam zashchity npravstvennosti // Trudy

26. Стародубцева А. В. Существуют ли юридические основания для ограничения прав человека по мотивам защиты нравственности // Труды института государства и права Российской академии наук. 2008. № 5.
27. Трубецкой Е. Н. Энциклопедия права. Москва, 1917.
28. Фомичёв А. А. Органы внутренних дел как субъект защиты нравственности // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2020. № 1 (51).
29. Фомичёв А. А. Содержание нравственности как объекта конституционно-правовой защиты // Вестник Балтийского федерального университета имени И. Канта. 2019. № 1.
30. Худяков А. В. Генезис конституционных обязанностей государства в Российской Федерации // Юридический мир. 2009. № 10.
31. Чичерин Б. Н. Общее государственное право. Москва, 2006.
32. Шалагин А. Е. Преступления против здоровья населения и общественной нравственности: учебное пособие. Москва, 2007.
33. Шершеневич Г. Ф. Избранное: в 6 т. / вступ. слово, составитель П. В. Крашенинников. Москва, 2016. Т. 4.
34. Эбзеев Б. С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. Москва, 2008.
- institutu gosudarstva i prava Rossijskoj akademii nauk. 2008. № 5.
27. Trubeckoj E. N. Enciklopediya prava. Moskva, 1917.
28. Fomichyov A. A. Organy vnutrennih del kak sub"ekt zashchity npravstvennosti // Yuridicheskaya nauka i pravoohranitel'naya praktika. 2020. № 1 (51).
29. Fomichyov A. A. Soderzhanie npravstvennosti kak ob"ekta konstitucionno-pravovoj zashchity // Vestnik Baltijskogo federal'nogo universiteta imeni I. Kanta. 2019. № 1.
30. Hudyakov A. V. Genezis konstitucionnyh obyazannostej gosudarstva v Rossijskoj Federacii // Yuridicheskij mir. 2009. № 10.
31. Chicherin B. N. Obshchee gosudarstvennoe pravo. Moskva, 2006.
32. Shalagin A. E. Prestupleniya protiv zdorov'ya naseleniya i obshchestvennoj npravstvennosti: uchebnoe posobie. Moskva, 2007.
33. Shershenevich G. F. Izbrannoe: v 6 t. / vstup. slovo, sostavitel' P. V. Krasheninnikov. Moskva, 2016. T. 4.
34. Ebzeev B. S. Lichnost' i gosudarstvo v Rossii: vzaimnaya otvetstvennost' i konstitucionnye obyazannosti. Moskva, 2008.

Для цитирования:

Фомичёв Андрей Андреевич. Защита нравственности как конституционная обязанность государства // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 3 (59). С. 67–77.

For citation:

Fomichyov Andrej Andreevich. The protection of morality as a constitutional duty of the state // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2021. № 3 (59). P. 67–77.

УПРАВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ органов внутренних дел

УЛЮМДЖИ КОНСТАНТИНОВИЧ
БОЛДЫРЕВ,
старший преподаватель кафедры
организации деятельности органов внутренних
дел центра командно-штабных учений,
кандидат юридических наук
Академия управления МВД России
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8
E-mail: ulum1981@mail.ru

ULUMJI KONSTANTINOVICH
BOLDYREV,
Senior Lecturer of the Department of Organization
of the Activities of Internal Affairs Bodies
of the Center for Command and Staff Exercises,
Candidate of Law
Management Academy of the Ministry of the Interior
of Russia
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: ulum1981@mail.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 Activities.

УДК 351.741

DOI 10.24412/2072-9391-2021-359-78-88

Дата поступления статьи: 13 мая 2021 г.

Дата принятия статьи в печать: 10 сентября 2021 г.

К вопросу о процессе разработки и принятия управленческих решений в органах внутренних дел Российской Федерации

On the Issue of the Process of Developing and Making Managerial Decisions in the Internal Affairs Bodies of the Russian Federation

Аннотация

Актуальность: повышение эффективности деятельности органов внутренних дел и их должностных лиц во многом является производным от совершенствования организационной работы, осуществляемой в территориальных органах в четком соответствии с требованиями теории управления и практики правоохранительной деятельности. В связи с этим значимая роль должна быть отведена процессу выработки и принятия решений управленческого характера и их последующей реализации. Соответственно, типовые технологии являют собой гармонично выстроенное представление субъектов административной деятельности органа внутренних дел о специфических признаках оперативной обстановки, ко-

Abstract

The relevance: improving the efficiency of the activities of internal affairs bodies and their officials is largely derived from improving the organizational work carried out in territorial bodies in strict accordance with the requirements of management theory and law enforcement practice. In this regard, a significant role should be assigned to the process of developing and making managerial decisions and their subsequent implementation. Accordingly, standard technologies represent a harmoniously constructed representation of the subjects of administrative activity of the internal affairs body about those specific signs of the operational situation that develop in the territory of the operational and official activities of the internal affairs bodies, as well as about the expected forecasts of its dynamics.

торые складываются на территории оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел, а также об ожидаемых прогнозах ее динамики.

Постановка проблемы: решение управленческого характера объединяет в своей внутренней структуре весь объем административных умений и компетенций должностного лица органа внутренних дел, полномочного принимать такие властные решения. От таких решений, их грамотности и актуальности в прямой зависимости находится скорость и полнота разрешения значительного числа проблемных ситуаций, возникающих в сфере правоохранительной деятельности.

Управленческие решения – это форма, определяющая реакцию органов внутренних дел и их должностных лиц на состояние и качество правоотношений, возникающих в сфере правоохранительной деятельности органов внутренних дел. Законодательные и подзаконные нормативные правовые акты в своих правовых предписаниях содержат лишь наиболее общие положения о полномочиях сотрудников органов внутренних дел принимать юридически властные управленческие решения. Имеющиеся в распоряжении субъектов управления органов внутренних дел методические рекомендации, определяющие порядок принятия управленческих решений в органах внутренних дел, не в полной мере раскрывают все аспекты.

Цель исследования: на основе изучения процесса разработки и принятия управленческих решений определить типовые требования к формированию и принятию решений, выделить этапы принятия управленческих решений в органах внутренних дел Российской Федерации.

Методы исследования: диалектический метод, сравнительно-правовой, статистический, формально-логический, обобщение, анализ, сравнение, описание.

Результаты и ключевые выводы: в статье рассмотрены виды управленческих решений и предъявляемые к ним требования, предложены меры, направленные на совершенствование процесса принятия управленческих решений в органах внутренних дел.

Ключевые слова: органы внутренних дел; управленческие решения; принятие и разработка управленческих решений.

The problem statement: a decision of a managerial nature combines in its internal structure the entire scope of administrative skills and competencies of an official of the internal affairs body authorized to make such power decisions. The speed and completeness of the resolution of a significant number of problematic situations arising in the field of law enforcement is directly dependent on such decisions in the Department of Internal Affairs, their literacy and relevance.

Management decisions are a form that determines the reaction of internal affairs bodies and their officials to the state and quality of legal relations arising in the field of law enforcement activities of internal affairs bodies. Legislative and subordinate regulatory legal acts in their legal prescriptions contain only the most general provisions on the powers of employees of internal affairs bodies to make legally authoritative managerial decisions. The methodological recommendations available to the subjects of management of internal affairs bodies that determine the procedure for making managerial decisions in internal affairs bodies do not fully disclose all aspects.

The purpose of the study: based on the study of the process of developing and making managerial decisions, to determine the standard requirements for the formation and decision-making, to identify the stages of making managerial decisions in the internal affairs bodies of the Russian Federation.

The research methods: dialectical method, comparative-legal, statistical, formal-logical, generalization, analysis, comparison, description.

The results and key conclusions: the article considers the types of managerial decisions and the requirements imposed on them, suggests measures aimed at improving the process of making managerial decisions in the internal affairs bodies.

Key words: Internal Affairs Bodies; management decisions; adoption and development of management decisions.

Управленческое решение это – правовой акт уполномоченного руководителя (начальника) органа внутренних дел (далее – ОВД), основанный на анализе и оценке оперативной обстановки и содержащий постановку целей, обоснование способов и средств их достижения, имеющий директивный характер, принятый в установленном порядке, обеспечивающий ор-

ганизационную устойчивость, а также направленный на совершенствование деятельности ОВД при решении возлагаемых на них задач¹.

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

Актуальность вопроса выработки и принятия управленческих решений в ОВД дополнительно обусловлена насущной необходимостью не только теоретического обоснования возможности и необходимости задействования коллегиальной составляющей в процессе рассмотрения проектов управленческих решений. Достаточно проблемным является процесс легитимации такого коллегиального творчества, в рамках реализации принципа единоначалия при принятии управленческих решений в ОВД.

Обратившись к результатам научного поиска исследователей общих вопросов управленческой деятельности [4, с. 17; 11 с. 65], мы можем выделить типовые требования, предъявляемые к процессу формирования и принятия управленческих решений:

– не только процесс поиска и постановки проблемных вопросов администрирования, но и вытекающая из этого административная деятельность по формированию и принятию соответствующего управленческого решения должны осуществляться на том уровне «управленческой пирамиды», на котором имеется в наличии достаточный объем информационных ресурсов;

– информационные данные, необходимые как для формирования управленческого решения, так и его последующей реализации, должны поступать из всех подразделений и аппаратов ОВД, оперативно-служебная деятельность которых попадает в поле административно-властного воздействия субъекта управления, принимающего такое решение;

– формирование и принятие управленческого решения субъектом административной деятельности ОВД должно соответствовать не только сфере деятельности его подчиненных, но и их возможностям в полной мере достичь цели и разрешить задачи направленного им на реализацию решения;

– в процессе выработки принятия управленческого решения субъект административной деятельности ОВД должен строго руководствоваться рамками своих властно-распорядительных полномочий, требуя от исполнителей неуклонного соблюдения служебной дисциплины и законности, проявляя при этом разумную требовательность и обязательность субординации, включая ее проявление среди групп и коллективов подчиненных сотрудников ОВД.

В настоящее время в территориальных органах МВД России по субъектам Российской Федерации существует практика, когда коллегиальные органы управления зачастую формально осуществляют свою функцию по коллегиальному принятию решений. Вместе с тем фактически вся полнота формирования управленческих решений находится у соответствующего руководи-

теля ОВД. Роль коллегиальных органов управления в отдельных случаях сводится к озвучиванию и принятию управленческих решений, выносимых на повестку дня заседаний таких органов по согласованию с руководителем. Более того, управленческие решения, сформулированные и принятые в ОВД коллегиальными органами управления (например, коллегия МВД, ГУ МВД, УМВД России по субъекту Российской Федерации, УТ МВД России по федеральному округу или ученый совет образовательной организации высшего образования системы МВД России), приобретают официальный статус и юридическую силу после их утверждения соответствующим министром или начальником.

В рамках деятельности по принятию и реализации управленческих решений в ОВД проявляется ярко выраженная государственно-властная природа. Вследствие этого успешность и полнота реализуемых управленческих решений дополнительно гарантируется нормативно закрепленной системой мер административно-правового и дисциплинарного принуждения. Наличие такого властно-принудительного ресурса никак не ограничивает право исполнителей в добровольном порядке соблюдать административные предписания и исполнять полученные в установленном порядке управленческие решения.

Правовое регулирование деятельности по принятию и реализации управленческих решений в ОВД объединяет в своей структуре императивно-властный характер управленческой деятельности, наравне с базовыми механизмами практической реализации субъектами управления своих нормативно закрепленных полномочий. Реализация правового регулирования придает первостепенное значение такой характеристике, как «правомочность», под которой понимается нормативно закрепленное наделение участников административно-правовых отношений специфическими комплексами присущих им прав и обязанностей. Правовое регулирование принятия и реализации управленческих решений в наиболее обобщенном виде представляет собой систематизированную совокупность воздействия не только всех возможных административно-правовых методов, но и непосредственно процедуры регулирования управленческой деятельности.

Такая процедура традиционно состоит из трех последовательных элементов:

– правовое опосредование отношений административного характера, которые возникают и проистекают в ходе непосредственной реализации объектами управления поступивших управленческих решений;

– вариативность, подвижность и возможная изменчивость административно-правового предписания, ее непосредственное практическое применение, влекущее за собой появление

или корректировку существующего административно-правового отношения;

– фактическое воплощение в реальность комплекса специфических прав и обязанностей участников административного правоотношения в процессе принятия и реализации управленческого решения. Именно в ходе такого воплощения возможно достижение целей и решение задач управленческого решения.

Управленческим решениям в деятельности ОВД уделяется значительное внимание, так как на всех уровнях управления этот вопрос является особенно важным. Функции подготовки и принятия управленческих решений являются наиболее ответственными и сложными. Ответственными потому, что принимаемые управленческие решения затрагивают судьбы людей и интересы государства, а сложными оттого, что в ОВД часто приходится иметь дело с многофакторными и недостаточно прогнозируемыми явлениями социальной действительности [10, с. 62–63].

А. П. Корнев отмечает, что весь процесс управления представляет собой непрерывную цепь управленческих решений, включающих в себя программу действий, которая выражена в форме предписания и содержит постановку цели, определение трудовых и материальных ресурсов, пути и средства достижения цели, а также формы организующей деятельности субъектов и объектов управления в реализации решения [12, с. 126].

Главной целью эффективного и качественного управленческого решения в ОВД является обеспечение формирования и функционирования такого состояния управляемой системы, которое в максимальной степени, насколько это возможно, соответствует требованиям внешней среды и наиболее рациональному использованию ресурсов и возможностей внутренней среды [1, с. 93].

По мнению О. В. Петровой, условием эффективной управленческой деятельности и требованием, предъявляемым к каждому решению, служит его своевременность. Соблюдение данного требования предполагает обязательное обоснование целесообразности каждого решения с учетом реальных потребностей, оценки новизны целей и задач, выяснения ожидаемых последствий. Формальное отношение либо игнорирование указанного требования приводят к бессмысленному росту невыполненных бумажных предписаний, дезорганизуют управление. Выполнение этих объективных требований зависит от компетентности, т. е. знаний, опыта, квалификации работников, подготавливающих и принимающих решение, их умения ориентироваться в разнообразных управленческих ситуациях, правильно оценивать обстановку [13, с. 76].

Важным базовым элементом выработки, принятия и последующей сеткой реализации управленческого решения выступает наличие у субъекта управления необходимого объема информационных ресурсов управленческого характера. По мнению Ю. Е. Булыгина, в качестве информации управленческого характера следует понимать систематизированный набор данных, иллюстрирующих те процессы, которые реализуются в рамках той или иной общественной среды субъектом администрирования (конкретным сотрудником или подразделением). [2, с. 128].

Ю. В. Колесников под управленческой информацией считает необходимым понимать данные инновационного характера, детализующие и «расшифровывающие» ситуацию управленческого характера. По его мнению, эти данные конкретизируют предполагаемое в результате управленческого решения будущее, им свойственна «полезность» для достижения планируемых задач управленческого характера [7, с. 274].

Как отмечает Д. В. Граждан, информационные ресурсы применительно к процессу администрирования вообще и принятия решений управленческого характера в частности играют первостепенную роль по сравнению со взаимодействующей с ней организацией [5, с. 94].

Изучая понятие и природу управленческих решений, Е. Ф. Яськов приходит к умозаключению, что управленческое решение является разновидностью социального акта. Обратной стороной такого решения являются акты волеизъявления субъекта администрирования, носящие выраженный индивидуальный характер. Они не несут социально значимой нагрузки ни для общественных институтов, ни для социума [17, с. 29].

Обоснованность, строгая просчитанность целей и предполагаемых результатов выступают обязательными требованиями к любому управленческому решению, принимаемому уполномоченными должностными лицами ОВД. Волевая составляющая управленческих решений особенно ярко проявляется в сфере административной деятельности ОВД, где принятие и последующее исполнение таких решений требует и от руководителей, и от объектов управления компетентности, собранности, строгого соблюдения требований законности, а подчас и личного мужества и твердости характера.

Всякий субъект управления в процессе подготовки управленческого решения должен осуществлять полноценный прогнозный анализ проблемной ситуации, требующей разрешения. Значимость такого анализа проистекает из необходимости для субъекта администрирования в минимальные сроки выбрать наиболее опти-

мальный способ разрешения возникшей управленческой проблемы. Качественная подготовка управленческого решения базируется на положительных и отрицательных результатах анализа ранее принимавшихся решений, степени сложности административной проблемы, подлежащей разрешению.

В своем исследовании природы управленческих решений Е. Ф. Яськов отстаивает мысль, что в каждом органе власти (МВД России и его территориальные органы в данном случае не являются исключением) должен быть разработан и введен в ординарную практику алгоритм выработки управленческих решений, дающий возможность субъектам управления принимать решения в строгом соответствии с требованиями принципов эффективности и максимальной скорости достижения предполагаемых целей [16, с. 23].

Каждое управленческое решение, разработанное и отданное в установленном порядке субъектом административной деятельности, является для объекта управления обязательным к исполнению. В системе ОВД на данное обстоятельство прямо указывают нормы Дисциплинарного устава ОВД². Руководствуясь действующим в ОВД единоначальным принципом администрирования, субъект внутриорганизационной административной деятельности имеет право самостоятельно выносить управленческое решение. Получив такое решение, подчиненные сотрудники ОВД обязаны принять его к незамедлительному исполнению. Данная модель управленческо-волевых отношений относится к разряду правоотношений, поскольку в системе ОВД обязанность руководителя разрабатывать и контролировать исполнение управленческих решений, а подчиненных — их незамедлительно и полнообъемно исполнять закреплены нормами права.

Управленческое решение представляет собой волевой акт, имеющий социальную природу, носящий императивно-обязывающий характер. Его подготовка должна базироваться на основе предварительно проведенного анализа проблем, возникающих в процессе текущей оперативно-служебной деятельности и ранжированных по степени их значимости. Данное решение должно содержать цели, значимые в социальном и служебном плане, перечень прикладных задач, решение которых позволяет достичь заявленные цели, а также указание на конкретные формы и методы их достижения.

МВД России в соответствии с Положением о Министерстве внутренних дел Российской

Федерации³ осуществляет формирование, принятие и последующую реализацию ведомственных управленческих решений. В рамках установленной системы территориальных органов МВД России территориальные ОВД межрегионального, регионального, районного уровней исполняют управленческие решения МВД России. Как указывает В. В. Кардашевский, в пределах предоставленных полномочий данные ОВД осуществляют самостоятельную административную деятельность, выработку, принятие и последующую реализацию управленческих решений [6, с. 63].

МВД России и его территориальные органы обладают самым многочисленным штатом сотрудников среди отечественных правоохранительных органов. Должный уровень эффективности разрабатываемых и принимаемых в системе ОВД управленческих решений может поддерживаться субъектами управленческой деятельности на базе:

— тщательной проработки проблемных вопросов как теоретического, так и практического плана, возникающих в сфере социального управления; осуществляемого ОВД администрирования такой составляющей государственного управления, как обеспечение общественного порядка и общественной безопасности на территории оперативного обслуживания;

— практического разрешения субъектами административной деятельности органов внутренних дел проблемных вопросов, возникающих в области фактического управления правоприменительной деятельности ОВД (полиции).

Самостоятельным направлением повышения эффективности управленческой деятельности в части выработки и последующего принятия в ОВД управленческих решений, по мнению С. С. Маиляна, выступает увеличение количества и качества соответствующих решений, принимаемых коллегиальными субъектами администрирования [9, с. 15–16]. Несмотря на приведенную указанным ученым аргументацию, в рамках существующей единоначальной модели управленческой деятельности, а соответственно, выработки и принятия управленческих решений в ОВД, его воззрения остаются во многом лишь научной точкой зрения. Вместе с тем указанная идея С. С. Маиляна оказалась достаточно актуальной для использования в образовательных организациях системы МВД России. Как отмечает В. В. Васильев, в образовательных

² Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1377. URL: <https://rg.ru/2012/11/12/ustav-dok.html> (дата обращения: 12.03.2021).

³ Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 // СЗ РФ. 2016 г. № 52 (ч. 5). Ст. 7614.

организациях высшего образования системы МВД России существуют и продолжают развиваться традиции выработки и принятия управленческих решений коллегиальными органами вуза [3, с. 314].

Многие ученые, исследовавшие проблематику процесса выработки и принятия управленческих решений, роли данных решений для существования и развития различного рода социальных систем, обращали внимание на состав типовой социальной системы. Традиционно выделяется четыре системообразующих элемента:

- общественные институты;
- ценности социального характера;
- нормы и предписания, относимые к категории социальных;
- отношения социального характера.

В том случае, отмечают исследователи, когда вырабатываемые и принимаемые в системе правоохранительной деятельности ОВД управленческие решения не отвечают своему предназначению – повышению устойчивости соответствующей социальной системы и ее развитию, фиксируется снижение показателей стабильности системы [8, с. 34]. Базовым предназначением такого социального института, как система Министерства внутренних дел Российской Федерации, является обеспечение надлежащего состояния общественного порядка, общественной безопасности. Данная обязанность реализуется субъектами управления в сфере внутренних дел посредством выработки, принятия и последующей реализации необходимых управленческих решений, направленных на предупреждение, коррекцию и купирование проблемных ситуаций, возникающих при реализации МВД России государственной политики в сфере внутренних дел.

Наблюдающееся на современном этапе бурное развитие цифровых коммуникационных технологий, появление у субъектов административно-правовых отношений в сфере внутренних дел принципиально новых способов создания управленческих решений и объективации своей воли в них в определенной степени усложняет процесс администрирования в процессе выработки и реализации государственной политики по охране правопорядка и противодействия преступности. Безудержное проникновение IT-технологий во все сферы жизнедеятельности российского общества не только требует от МВД России и его сотрудников принятия должных мер реагирования на всплеск интеллектуальной преступности, на что прямо указал Президент России в своем выступлении на расширенном заседании коллегии МВД России по итогам служебной деятельности за 2020 г. [16, с. 2].

Внедрение указанных IT-технологий в текущую административную деятельность руководящего состава МВД России и его территориальных органов, руководителей подразделений ОВД (полиции) приводит к тому, что соответствующим субъектам управления в сфере внутренних дел становится все более сложно вырабатывать и принимать максимально эффективные управленческие решения в рамках преобладающей в ОВД единоначальной модели организации и внутриорганизационной, и внешневластной административной деятельности. С.С. Маиланом было высказано мнение, что в ходе поступательного развития демократических начал в правоохранительном блоке федеральных органов исполнительной власти число и значимость управленческих решений, разрабатываемых и принимаемых единолично субъектом управления, будет постепенно снижаться параллельно с сокращением сферы применения единоначально принятых административных решений [10, с. 35].

Не во всем соглашаясь со столь категоричным заявлением автора многочисленных исследований в сфере теории и практики управленческой деятельности ОВД, следует признать, что в настоящее время начальники территориальных органов МВД России на районном и региональном уровнях управления вынуждены исполнять функции не только и не столько субъектов внутриорганизационной административной деятельности, но и специалистов по аналитической работе, и экспертов в различных социально-технических сферах, а также политической фигуры. Все эти направления деятельности не только отнимают у руководителя ОВД большую часть служебного времени, но фактически не дают ему возможности без помощи подчиненных сотрудников достичь должного уровня профессиональной компетенции одновременно по всем указанным направлениям административно-служебной деятельности.

В процессе выработки и принятия в ОВД управленческих решений важное значение принадлежит умению руководителя максимально задействовать интеллектуальные и иные ресурсы подчиненного личного состава, с одной стороны. С другой стороны, невозможно субъектам управления в современных условиях игнорировать самообразовательную деятельность и пытаться обойтись без этого ценного ресурса. Именно самообразование позволит поспевать за стремительными социокультурными и инфраструктурными изменениями, сократить социальную дистанцию между сотрудниками ОВД разных поколений. Как нам представляется, наиболее предпочтительным является «целерациональный» тип самообразовательной деятель-

ности. В этом случае самообразование становится «средством, инструментом, способствующим достижению поставленных целей и задач в различных сферах жизнедеятельности» [14, с. 20].

Отметим, что активное вовлечение руководителем ОВД своих подчиненных в процесс выработки управленческих решений является дополнительным стимулом не только для сплочения коллектива и повышения административного потенциала руководителя, но и становления профессиональных качеств личного состава подразделения ОВД, формирования творческих начал каждого сотрудника.

Несмотря на то, что коллегиальная разработка управленческих решений в органах внутренних дел предполагает максимально широкий учет всех возможных точек зрения и мнений всех субъектов такой разработки, не следует умалять роль единоличного руководителя органа, подразделения ОВД, который должен осуществлять общее руководство данной творческой деятельностью, задействуя при необходимости свой властный административный ресурс. Именно за руководителем остается последнее слово в окончательной редакции управленческого решения, на него возлагается обязанность его принятия. Без такого властного ресурса и роли субъекта управленческой деятельности процесс коллективной выработки управленческого решения может превратиться в лоббирование своих интересов и приоритетов каждым из участников творческого процесса. Значимость для руководителя ОВД осуществления общей координации процесса коллективного формирования управленческого решения состоит еще и в том, что обязанности по обеспечению полноценного достижения целей такого решения, соблюдению требований законности возлагаются именно на руководителя, для которого должностным регламентом (должностной инструкцией) устанавливается персональная ответственность за принимаемые решения управленческой природы.

В общей теории управления довольно часто можно встретить мнение, что в качестве управленческого решения надлежит рассматривать определенного рода результат аналитической и прогнозной деятельности, дополненный оптимизацией, обоснованием экономических составляющих и обязательным поиском возможных альтернативных вариантов, объединенных в единую технологическую цепь [15, с. 275].

Процедура принятия управленческих решений в любой социальной группе, включая систему МВД России и его территориальных органов, обуславливает оперирование такими управленческими категориями, как оперативная подчиненность и служебная иерархия, целевые социальные коллективы (ОВД, его подраз-

деления), многофункциональные по своим направлениям служебной деятельности и объему полномочий, различного рода правила и последовательности действий, формальные по своей природе, разнообразные планы проведения тех или иных мероприятий, а также горизонтальные связи между различными подразделениями и аппаратами ОВД, принимающими участие в реализации принятого решения.

В целях совершенствования правовой работы и повышения ее эффективности в МВД России издан приказ, согласно которому определены: во-первых, виды нормативных правовых актов, издаваемых МВД России; во-вторых, процесс планирования нормотворческой деятельности в МВД России; в-третьих, порядок подготовки проектов нормативных правовых актов; в-четвертых, закреплены требования, предъявляемые к структуре и содержанию проектов нормативных правовых актов, а также иные важнейшие процедуры подготовки управленческих решений руководства МВД России в различных видах (приказы, положения, уставы, инструкции, правила, наставления и иные нормативные правовые акты)⁴. Такое нормативное правовое регулирование позволяет значительно повысить эффективность правовой работы в части упорядоченности процесса подготовки и принятия управленческих решений.

Задействование в процессе принятия решений управленческого характера планирующих документов по различным направлениям оперативно-служебной деятельности органа внутренних дел нацелено прежде всего на общее руководство всей административной деятельностью в ОВД (его подразделении). Сам по себе процесс планирования выступает более чем значимой разновидностью административной деятельности ОВД. Начальник территориального органа внутренних дел, руководитель его структурного подразделения в силу своего административно-правового статуса обязан уделять достаточно внимания планирующей деятельности. Реализуя свои должностные полномочия в части организации планирования по различным направлениям оперативно-служебной деятельности, субъект управления осуществляет административную координацию приоритетов и интересов подчиненных ему подразделений на различных уровнях управленческой пирамиды. Получая оперативную информацию от организационно-аналитических подразделений, отслеживающих динамику и качество исполняемых планирующих документов, руководитель, утвердивший данный план, имеет воз-

⁴ Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России: приказ МВД России от 27 июня 2003 г. № 484.

возможность внесения необходимых дополнений и корректив в такого рода планы. Единачальная модель администрирования органами внутренних дел фактически исключает возможность изменения и дополнения планирующих документов нижестоящим субъектом управленческой деятельности в том случае, когда план утвержден вышестоящим руководителем ОВД.

При принятии в органах внутренних дел управленческих решений следует отметить, что технология администрирования в социальной системе объединяет в себе ряд системообразующих элементов:

- максимально общее администрирование процессом принятия решений управленческого характера;

- типовые нормативные предписания (правила), опосредующие процедуру принятия административного решения;

- планирующие документы, определяющие порядок принятия административных решений;

- принятие совместных (чаще всего межведомственных) управленческих решений руководителями различных ОВД, подразделений, органов исполнительной власти, базирующихся на воле руководителей органов внутренних дел или органов исполнительной власти, принимающих решение о взаимодействии;

- принятие управленческих решений многофункциональными группами, создаваемыми по целевому признаку;

- принятие управленческих решений на базе взаимодействия по матричной основе.

Из перечисленных элементов технологии принятия управленческих решений в органах внутренних дел первые три создают базу для организации внутриведомственного иерархического взаимодействия в рамках соответствующей административной деятельности. Оставшимися элементами обеспечивается надлежащее состояние горизонтальных связей, а также эффективность взаимодействия между субъектами принятия управленческих решений. В зависимости от сложности формируемых и принимаемых управленческих решений, широты их распространения на разные уровни иерархии ОВД разработчиками таких решений может быть использован как облегченный, так и усложненный, многофункциональный механизм управленческого взаимодействия.

Принцип общего администрирования процессом принятия управленческого решения в органах внутренних дел заключается прежде всего в реализации идеи единоначалия. Руководство деятельностью по формированию и принятию административного решения осуществляет единолично один руководитель системы ОВД, встроены в систему иерархи-

ческой пирамиды МВД России и его территориальных органов. Он в свою очередь подчиняется вышестоящему руководителю ОВД с большим объемом административно-распорядительного ресурса. С точки зрения оптимальности технологии принятия управленческих решений и требований нормативных правовых актов МВД России, определяющих порядок обращения подчиненного сотрудника к непосредственному и прямому руководителю, сотрудник органа внутренних дел категории «руководитель» должен решать возникающие трудности в оперативно-служебной и управленческой деятельности со своим непосредственным начальником – вышестоящим руководителем ОВД.

Анализ должностных регламентов (должностных инструкций) сотрудников категории «руководитель» позволяет утверждать, что начальники ОВД, руководители (начальники, командиры) подразделений несут персональную ответственность не только за свою управленческую деятельность, но и за качество организации деятельности их подчиненных, полноту, правильность и эффективность формирования, принятия управленческих решений, реализацию решений, принятых вышестоящими руководителями ОВД. Полагаем вторую составляющую особенно значимой. Руководители нижестоящих ОВД, руководящий состав подразделений оказывают помощь вышестоящему руководителю как в принятии, так и в реализации управленческих решений, по требованию представляют отчетные документы по данным направлениям административной деятельности.

Раскрывая этапы принятия решения управленческого характера, следует указать, что в типовом варианте соответствующей административной деятельности их выделяют пять.

1. Четкое определение и обоснование проблемы, требующей своего разрешения соответствующим управленческим решением. Достаточно часто причиной некачественных и малоэффективных административных решений выступает непонимание (недостаточно всеобъемлющее понимание) проблемы социального управления в ОВД, разрешение которой возможно административно-распорядительным решением. В практике субъектов административной деятельности ОВД среднего уровня управления достаточно часто встречается принятие управленческих решений в тех областях социального управления, в которых реальные проблемы отсутствуют. Для того чтобы принимаемое управленческое решение выполнило свою цель – разрешение проблемной ситуации, субъекту администрирования необходимо осуществить разрешение следующих вопросов:

- основное предназначение планируемого к принятию управленческого решения;

- какие конкретно меры планируется задействовать для разрешения проблемной ситуации;
- какая конкретно технология (алгоритм) должна быть задействована;
- какие и в каком объеме ресурсы должны быть задействованы (привлечены дополнительно) для реализации управленческого решения;
- сроки, в течение которых должны быть решены задачи административного решения и достигнута его цель;
- пределы распространения административно-властного воздействия принимаемого управленческого решения;
- какие конкретно цели должны быть достигнуты принимаемым решением.

2. Поиск сходных вариантов с основным управленческим решением проблемной ситуации. После того, как уполномоченный на принятие административного решения субъект управления в органе внутренних дел фиксирует наличие проблемы, он определяет наиболее типовой алгоритм ее разрешения. Исходя из того, что типовой вариант далеко не всегда отражает все специфические особенности выявленной проблемы, руководитель ОВД должен осуществить поиск и выявление других альтернативных вариантов купирования и ликвидации такой проблемы. Такой поиск может быть осуществлен посредством:

- использования метода «мозгового штурма»;
- задействование технологии графической фиксации с отображением на диаграммах и графиках возможных последовательностей развития проблемы при использовании альтернативных вариантов.

На данном этапе технологического процесса принятия управленческого решения субъект управления должен обеспечить максимальным информационным ресурсом как себя, так и всех участников принятия решения. Вместе с тем чрезмерное количество часто не соотносящихся друг с другом фактов, касающихся проблемной ситуации в административной деятельности ОВД, может затруднить разработчикам выбор наиболее оптимального алгоритма реализации управленческого решения, особенно в условиях ограниченного временного ресурса на принятие такого решения.

3. Определение и утверждение наиболее оптимального (из всех возможных альтернатив) технологического алгоритма реализации управленческого решения. Для этого все выявленные альтернативные варианты разрешения проблемной ситуации должны быть оценены разработчиком (коллективом разработчиков) административного решения. Типовыми способами такой оценки выступают:

- интуиция субъекта управления и/или руководителя группы разработчиков решения. Без наличия высокого уровня компетенций в данной

сфере интуиция может подвести должностное лицо ОВД, принимающее управленческое решение;

- максимально объективная оценка альтернативных вариантов по основанию тех последствий и результатов, которых возможно достичь при использовании того или иного варианта.

В условиях реализации программы цифровизации деятельности органов исполнительной власти и реализации государственной антикоррупционной политики важными направлениями совершенствования процесса принятия управленческих решений в ОВД выступают:

- максимально широкое использование цифровых IT-технологий поиска информационных ресурсов для повышения объективности и практической направленности принимаемого управленческого решения;

- привлечение возможностей общественного контроля деятельности полиции к обсуждению проекта принимаемого административного решения, включая интернет-обсуждение проектов программных решений ОВД;

- проведение антикоррупционной экспертизы принимаемого управленческого решения (при наличии к тому оснований).

Подводя итог, можно отметить, что процесс разработки и принятия управленческих решений в ОВД Российской Федерации, организации непосредственного исполнения в системе МВД России и его территориальных органах сформированных и принятых в установленном порядке управленческих решений представляет собой сложную разновидность административной деятельности.

Руководство органов и подразделений внутренних дел, сотрудники организационно-аналитических подразделений ОВД в постоянном режиме организуют реализацию принимаемых административных решений. Процесс реализации управленческих решений в ОВД базируется на практическом использовании участниками административно-правовых отношений совокупности основополагающих идей и методов, определяющих порядок осуществления управленческой деятельности в социальной сфере. Качество административной деятельности, в рамках которой формируется, принимается и реализуется указанное решение, находится в прямой зависимости от внутреннего наполнения проводимой организационной работы.

Нормативные правовые акты и утвержденные правила, добавляя системе администрирования ОВД дополнительную стройность и устойчивость, вместе с тем препятствуют оперативному внедрению в управленческую деятельность инновационных технологий, а также создают помехи для быстрой коррекции реализуемого управленческого решения, потребность в которой возникает в связи с изменениями оперативной обстановки.

Список литературы:

1. Амельчаков И. Ф., Голева Т. В. Управленческие решения в органах внутренних дел: теоретические и методологические аспекты: монография. Белгород, 2018.
2. Булыгин Ю. Е. Организация социального управления (основные понятия и категории): словарь-справочник. Москва, 1999.
3. Васильев В. В. Организация программирования непрерывного образования в образовательных организациях МВД России // Право и практика. 2017. № 4.
4. Герчикова И. Н. Менеджмент: учебник для вузов. 4-е изд., перераб. и доп. Москва, 2008.
5. Граждан Д. В. Социальное управление как профессиональная и общественная деятельность // Социальное управление: курс лекций. Москва, 2000.
6. Кардашевский В. В. Административно-правовое и организационное обеспечение исполнения управленческих решений штабными подразделениями органов внутренних дел: монография. Москва, 2007.
7. Колесников Ю. В. Кибернетизация и коммуникации в управлении // Социальное управление: курс лекций. Москва, 2000.
8. Кудрявцев В. Н. Социальные деформации. Москва, 1992.
9. Маилян С. С. Единоначалие и коллегиальность в управлении органами внутренних дел. Москва, 2002.
10. Маилян С. С. Подготовка и принятие управленческих решений в органах внутренних дел: опыт системного исследования групповых форм. Москва, 2000.
11. Мескон М. Х. Основы менеджмента: пер. с англ. / М. Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. Москва, 2002.
12. Основы управления в органах внутренних дел: учебник / под ред. А. П. Коренева. Москва, 2001.
13. Петрова О. В. Методология принятия управленческих решений: учебное пособие. Москва, 2020.
14. Передня Д. Г. Самообразование курсантов высших военно-учебных заведений МО РФ и его институциональное регулирование (социологический анализ): автореф. дис. ... канд. социол. наук. Москва, 2003.
15. Фатхутдинов Р. А. Конкурентоспособность организации в условиях кризиса: экономика, маркетинг, менеджмент. Москва, 2002.
16. Расширенное заседание коллегии МВД России. Выступление Президента Российской Федерации В. В. Путина. URL: <https://www.kremlin.ru/>

References:

1. Amel'chakov I. F., Goleva T. V. Upravlencheskie resheniya v organah vnutrennih del: teoreticheskie i metodologicheskie aspekty: monografiya. Belgorod, 2018.
2. Bulygin Yu. E. Organizaciya social'nogo upravleniya (osnovnye ponyatiya i kategorii): slovar'-spravochnik. Moskva, 1999.
3. Vasil'ev V. V. Organizaciya programmirovaniya nepreryvnogo obrazovaniya v obrazovatel'nyh organizacijah MVD Rossii // Pravo i praktika. 2017. № 4.
4. Gerchikova I. N. Menedzhment: uchebnik dlya vuzov. 4-e izd., pererab. i dop. Moskva, 2008.
5. Grazhdan D. V. Social'noe upravlenie kak professional'naya i obshchestvennaya deyatel'nost' // Social'noe upravlenie: kurs lekcij. Moskva, 2000.
6. Kardashevskij V. V. Administrativno-pravovoe i organizacionnoe obespechenie ispolneniya upravlencheskih reshenij shtabnymi podrazdeleniyami organov vnutrennih del: monografiya. Moskva, 2007.
7. Kolesnikov Yu. V. Kibernetizaciya i kommunikacii v upravlenii // Social'noe upravlenie: kurs lekcij. Moskva, 2000.
8. Kudryavcev V. N. Social'nye deformacii. Moskva, 1992.
9. Mailyan S. S. Edinonachalie i kollegial'nost' v upravlenii organami vnutrennih del. Moskva, 2002.
10. Mailyan S. S. Podgotovka i prinyatie upravlencheskih reshenij v organah vnutrennih del: opyt sistemnogo issledovaniya gruppovyh form. Moskva, 2000.
11. Meskon M. H. Osnovy menedzhmenta: per. s angl. / M. H. Meskon, M. Al'bert, F. Hedouri. Moskva, 2002.
12. Osnovy upravleniya v organah vnutrennih del: uchebnik / pod red. A. P. Koreneva. Moskva, 2001.
13. Petrova O. V. Metodologiya prinyatiya upravlencheskih reshenij: uchebnoe posobie. Moskva, 2020.
14. Perednya D. G. Samoobrazovanie kursantov vysshih voenno-uchebnyh zavedenij MO RF i ego institucional'noe regulirovanie (sociologicheskij analiz): avtoref. dis. ... kand. sociol. nauk. Moskva, 2003.
15. Fathutdinov R. A. Konkurentosposobnost' organizacii v usloviyah krizisa: ekonomika, marketing, menedzhment. Moskva, 2002.
16. Rasshirennoe zasedanie kollegii MVD Rossii. Vystuplenie Prezidenta Rossijskoj Federacii V. V. Putina. URL: <https://www.kremlin.ru/catalog/keywords/115/events/65090> (data obrashcheniya: 12.03.2021).
17. Yas'kov E. F. Upravlencheskie resheniya. Moskva, 2006.

catalog/keywords/115/events/65090 (дата обращения: 12.03.2021).

17. Яськов Е. Ф. Управленческие решения. Москва, 2006.

Для цитирования:

Болдырев Улюмджи Константинович. К вопросу о процессе разработки и принятия управленческих решений в органах внутренних дел Российской Федерации // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 3 (59). С. 78–88.

For citation:

Boldyrev Ulyumdzhi Konstantinovich. On the issue of the process of developing and making managerial decisions in the Internal Affairs Bodies of the Russian Federation // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2021. № 3 (59). P. 78–88.

ЕЛЕНА ВЛАДИМИРОВНА КУШНАРЁВА,
заместитель начальника 1 отдела Управления
анализа, планирования и контроля Штаба
ГУ МВД России по г. Москве — начальник
организационного отделения
Российская Федерация, 127994,
г. Москва, ул. Петровка, д. 38
E-mail: Kushnaryova82@mail.ru

YELENA VLADIMIROVNA KUSHNARYOVA,
Deputy Head of the First Department
of Management Analysis, Planning and Control
of the Headquarters of the Main Department
of the Ministry of Internal Affairs of Russia in
Moscow — Chief Organizational Department
Russian Federation, 127994, Petrovka St., 38
E-mail: Kushnaryova82@mail.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 Activities.

УДК 351.74:331.107.1

DOI 10.24412/2072-9391-2021-359-89-97

Дата поступления статьи: 15 июня 2021 г.

Дата принятия статьи в печать: 10 сентября 2021 г.

Алгоритм подготовки и проведения совещаний в территориальных органах МВД России

Algorithm of Preparation and Holding of Meetings in the Territorial Bodies of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Аннотация

Актуальность: одной из форм коллегиально-го принятия управленческих решений в органах внутренних дел Российской Федерации являются совещания.

Вместе с тем проводимые проверки в территориальных органах МВД России на районном уровне показывают, что качество подготавливаемых документов к совещанию зачастую не отвечает предъявляемым требованиям. В связи с чем решения, принимаемые на совещании, не способствуют повышению эффективности деятельности конкретных подразделений. Результаты исследований показывают, что качество вырабатываемых на совещании управленческих решений напрямую зависит от организации его проведения.

Постановка проблемы: отсутствие единого нормативно закрепленного подхода к организации совещательного процесса, как четко выстроенной последовательности определенных этапов, актуализирует необходимость выработки алгоритма порядка подготовки и проведения совещаний в территориальных органах МВД России на районном уровне.

Цель исследования: разработка алгоритма порядка подготовки и проведения совещаний в территориальных органах МВД России на районном уровне.

Abstract

The relevance: one of the forms of collective management decision-making in the internal affairs bodies of the Russian Federation are meetings.

At the same time, the inspections carried out in the territorial bodies of the Ministry of Internal Affairs of Russia at the district level show that the quality of the documents prepared for the meeting often does not meet the requirements.

In this connection, the decisions taken at the meeting do not contribute to improving the efficiency of the activities of specific departments. The research results show that the quality of management decisions developed at the meeting directly depends on the organization of its holding.

The problem statement: the lack of a unified normative approach to the organization of the consultative process, as a clearly structured sequence of certain stages, actualizes the need to develop an algorithm for the procedure for preparing and holding meetings in the territorial bodies of the Ministry of Internal Affairs of Russia at the district level.

The purpose of the study: to develop an algorithm for the procedure for preparing and holding meetings in the territorial bodies of the Ministry of Internal Affairs of Russia at the district level.

Методы исследования: анализ нормативных правовых актов, специальной литературы, социологической опрос.

Выводы:

1. На сегодняшний день управленческая деятельность любого руководителя территориального органа МВД России, прежде всего на районном уровне, невозможна без эффективно проведенных совещаний любых форм и видов, что подтверждается результатами проведенного исследования.

2. Четкий нормативно закрепленный порядок подготовки и проведения совещаний поможет не только регламентировать их проведение, но и стать одним из важнейших условий обеспечения их эффективности, тем самым расширяя потенциальные возможности выработки оптимального коллективного решения правоохранительных задач.

Ключевые слова: *совещание; алгоритм организации подготовки и проведения совещания; коллегиальность; коллегиальные формы; управленческая деятельность; управленческое решение.*

The research methods: analysis of normative legal acts, special literature, sociological survey.

The conclusions:

1. To date, the managerial activity of any head of a territorial body of the Ministry of Internal Affairs of Russia, primarily at the district level, is impossible without effectively held meetings of any forms and types, which is confirmed by the results of the study.

2. A clear regulatory procedure for the preparation and conduct of meetings will help not only to regulate their conduct, but also become one of the most important conditions for ensuring their effectiveness, thereby expanding the potential for developing an optimal collective solution to law enforcement tasks.

Key words: *meeting; algorithm of organization of preparation and holding of the meeting; collegiality; collegial forms; managerial activity; managerial decision.*

Необходимость совершенствования оперативно-служебной деятельности подразделений системы МВД России во многом продиктована трендом оптимизации подходов в государственном управлении, повышения эффективности работы органов власти, что неизбежно влечет поиск рациональных форм и методов реализации полномочий. При этом, как представляется применительно к системе МВД России, такая инновация должна затронуть не только осуществление непосредственно полицейских функций, но и подходы к выработке управленческих решений.

Наиболее перспективным с этой позиции, по нашему мнению, является пересмотр существующих подходов к проведению совещаний, как наиболее затратных (в человеко-часах) форм коллективной деятельности. Актуальность этой позиции подчеркивается сохраняющимися недостатками в этой сфере, которые регулярно отмечаются как комиссиями Министерства, так и ГУ МВД России по г. Москве, а наиболее наглядно они проявляются на районном уровне.

В органах внутренних дел Российской Федерации традиционно широко применяются коллегиальные¹ формы обсуждения проблемных вопросов с целью принятия управленче-

ских решений компетентными и ответственными должностными лицами. Наиболее распространенной формой является совещание². Правовым основанием его проведения в территориальных органах МВД России на районном уровне является Типовое положение об этих подразделениях. В соответствии с п. 17 Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне³ при начальнике территориального органа МВД России действует оперативное совещание для рассмотрения текущих вопросов деятельности.

Ввиду многообразия и большого объема задач, присущих деятельности подразделений системы МВД России, грамотные управленческие решения, принимаемые в ходе совещаний, играют важную роль для эффективного осуществления функций, выполняемых органами внутренних дел [3, с. 45].

Качество выработанных управленческих решений напрямую зависит от организации проведения совещания, начиная от этапа планирования и проработки вопросов, выносимых

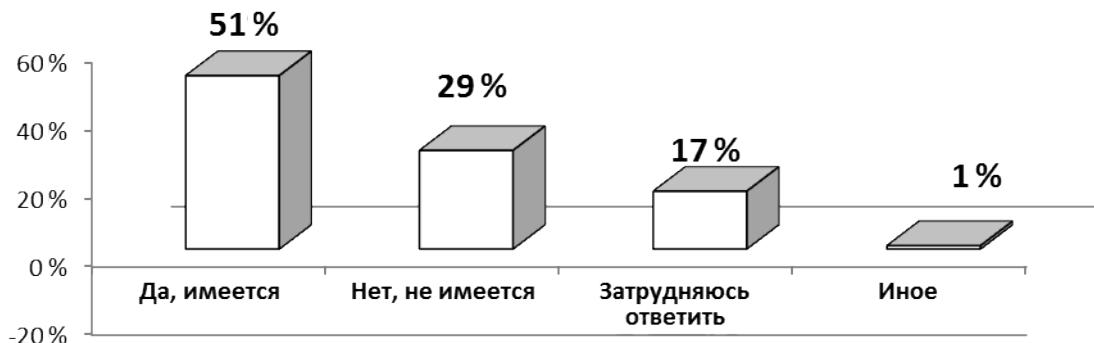
² Форма управленческой деятельности, содержанием которой является совместная работа определенного количества участников управленческого процесса в точно установленный хронологический период в предварительно обусловленном месте для выработки и принятия решения по заранее определенному вопросу.

³ Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне: приказ МВД России от 5 июня 2017 г. № 355 (в ред. от 30 июня 2020 г.).

¹ Коллегиальность (от лат. collegium) – форма обсуждения и принятия управленческих решений группой лиц, коллегией, с учетом общего мнения участвующих в обсуждении.

Диаграмма 1

На Ваш взгляд, имеется ли необходимость нормативного закрепления четкого алгоритма подготовки и проведения совещаний в системе МВД России?



для обсуждения, и заканчивая оформлением результатов проведения совещания и подготовкой итогового документа, содержащего принятые управленческие решения [8, с. 146].

В системе МВД России основным правовым актом, регламентирующим данное направление деятельности, является приказ от 15 августа 2011 г. № 948⁴. В соответствии с п. 3 данного документа в территориальных подразделениях на окружном и региональном уровнях разработаны и утверждены локальные правовые акты, определяющие вопросы организации и проведения любого рода совещаний [5, с. 133–138].

Так, в ГУ МВД России по г. Москве таким правовым актом является приказ от 30 июня 2021 г. № 244⁵, который регламентирует основные формы и виды совещаний, существующие в системе Главного Управления МВД России по г. Москве (плановое, внеплановое, рабочее, селекторное, инструктивное, согласительное, расширенное, выездное, совместное). При этом в целях конкретизации требований правовых актов, регламентирующих рассматриваемую сферу деятельности, в 2015 г. ГУ МВД России по г. Москве были разработаны Методические рекомендации по документальному оформлению материалов оперативных совещаний при начальниках органов внутренних дел, подчиненных ГУ МВД России по г. Москве (на примере материалов оперативного совещания при начальнике гарнизона Московской полиции).

Вместе тем результаты выездов показали, что качество подготавливаемых документов

по проводимым совещаниям зачастую не отвечает предъявляемым требованиям, а сами совещания, которые должны способствовать выработке управленческих решений и повышению эффективности деятельности подразделения, фактически не выполняют данные функции. Данные проведенного экспресс-опроса, в котором принял участие руководящий состав подразделений системы ГУ МВД России по г. Москве⁶, показали, что на сегодняшний день существует необходимость выработки четкого алгоритма⁷ подготовки и проведения совещаний в системе МВД России (диаграмма 1) [10, с. 79].

Изучение данного вопроса показало, что одной из причин низкой эффективности использования методических рекомендаций является правовой статус данного документа. С позиции права они не обязательны для исполнения, а являются документом, содержащим описание последовательности и способов выполнения действий, способствующих внедрению методов и форм работы⁸. На вопрос: имеется ли необходимость нормативного закрепления четкого алгоритма подготовки и проведения совещаний в системе МВД России, были получены следующие ответы (диаграмма 1):

Иными словами, опрос подтверждает необходимость правовой регламентации и создания четкого алгоритма подготовки и проведения совещаний. Вместе с тем, на наш взгляд, на при-

⁴ О коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации, совещании у Министра внутренних дел Российской Федерации и совещании у заместителя Министра внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 15 августа 2011 г. № 948 (в ред. от 23 декабря 2020 г.).

⁵ О коллегии ГУ МВД России по г. Москве и оперативном совещании при начальнике ГУ МВД России по г. Москве: приказ ГУ МВД России по г. Москве от 30 июня 2021 г. № 244 (в ред. 30 июля 2021 г.) (п. 7 Приложения № 3).

⁶ В экспресс-опросе приняли участие более 1 000 (1 044) руководителей системы ГУ МВД России по г. Москве, в том числе руководители структурных подразделений ГУ МВД России по г. Москве и территориальных подразделений на районном уровне (УВД по Административным округам г. Москвы, УВД на Московском Метрополитене, Четвертого управления МВД России, отделов МВД России по районам г. Москвы). Ошибка выборки составила 3 %.

⁷ Алгоритм (лат. – algorithmi) – совокупность и последовательность действий, система правил для решения конкретной задачи, способ нахождения искомого результата.

⁸ Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 20 июня 2012 г. № 615 (в ред. от 23 декабря 2020 г.).

мере самого многочисленного гарнизона полиции имеется возможность распространения полученных результатов на другие территориальные органы МВД России на районном уровне.

Существующая нормативно-правовая база не раскрывает всех аспектов порядка подготовки и проведения совещаний, в том числе оформления материалов, о чем свидетельствуют результаты проведенных выездов в отделы МВД России по районам г. Москвы и структурные подразделения ГУ МВД России по г. Москве.

С учетом практически ежегодно выявляемых в ходе инспектирования комиссиями Министерства недостатков в анализируемой сфере деятельности актуализируется целесообразность нормативного закрепления алгоритма порядка подготовки и проведения совещаний в системе МВД России в целом.

Исходя из вышеизложенного, основываясь на личном опыте организации проведения совещаний, а также анализе обобщенных результатов теоретических исследований и эмпирического материала, предлагаем следующий примерный алгоритм порядка подготовки и проведения совещаний:

1. Планирование деятельности совещаний в территориальных органах МВД России на районном уровне. Определение наиболее эффективного времени и продолжительности заседания.

Основной формой проведения совещания является плановое совещание, т. е. проводимое в соответствии с графиком. Несмотря на то, что термин «оперативное совещание» закреплен только в Типовом положении о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне, сложившаяся практика их проведения показывает, что оперативное совещание это и есть совещание, проводимое в соответствии с графиком, т. е. плановое [9, с. 38–39].

Эффективность деятельности совещаний складывается уже на этапе планирования. В соответствии с Инструкцией об организации информационно-аналитической работы в управленческой деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 26 сентября 2018 г. № 623⁹, в территориальных органах внутренних дел проводится анализ состояния оперативной обстановки, отдельных направлений оперативно-служебной деятельности. В результате проведенного анализа выявляются проблемные вопросы, для решения которых требуется коллегиальное обсуждение с целью выработки управленческих решений [4, с. 151].

На основании проведенных анализов готовятся обоснованные предложения для включения в график проведения совещаний.

График формируется, исходя из предложений, которые предоставляют заместители начальника и руководители структурных подразделений, представляемых до двадцатого числа месяца, предшествующего планируемому периоду в Штаб соответствующего органа внутренних дел; указаний МВД России о рассмотрении конкретных вопросов на оперативных совещаниях.

С этой целью субъекты планирования (как правило, штабные подразделения либо отдельные сотрудники, выполняющие их функции) до 5 числа месяца, следующего за отчетным, готовят и направляют в структурные подразделения запросы о представлении предложений в график проведения совещаний с отражением: вопроса, планируемого к рассмотрению; основания для включения в график; ответственных исполнителей (соисполнителей) за подготовку необходимых документов для рассмотрения вопросов; предполагаемой даты рассмотрения; кандидатуры докладчиков и выступающих; а также списка участников совещания, предполагаемых к приглашению для обсуждения рассматриваемого вопроса.

Следует отметить, что если предлагаемый вопрос касается двух и более направлений оперативно-служебной деятельности, то инициатор согласовывает предложение с заместителем (заместителями) руководителя территориального органа МВД России на районном уровне, ответственного(-ыми) за соответствующее направления деятельности.

При отсутствии предложений от заинтересованных органов (подразделений) или их представлении с нарушением сроков субъект планирования вправе выдвинуть предложения самостоятельно¹⁰, при необходимости по письменному указанию руководителя подразделения. В этом случае согласование вопросов с заместителями руководителя, ответственными за рассматриваемые направления деятельности осуществляется субъектом планирования самостоятельно.

Однако в практической деятельности сотрудников штабных подразделений встречается другая ситуация, при которой структурные подразделения предоставляют значительное количество вопросов для рассмотрения на оперативных совещаниях. В данной ситуации необходимо расставить акценты, выявить приоритеты, при этом часть вопросов перене-

⁹ Вопросы организации информационно-аналитической работы в управленческой деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26 сентября 2018 г. № 623 (в ред. от 3 июля 2020 г.).

¹⁰ Об организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 1 октября 2020 г. № 683 (п. 31 Приложения № 1).

сти на следующий планируемый период в случае их актуальности, а некоторые вопросы снять с рассмотрения (запланировать к рассмотрению на заседаниях иных совещательных органов). Изучение значительного количества проблем в рамках одного совещания приводит к снижению качества подготовки рассматриваемых вопросов, к излишней заорганизованности совещательного процесса и, как следствие, снижению эффективности его проведения.

Необходимо отметить, что в практической деятельности ГУ МВД России по г. Москве отдельные вопросы рассматривают в рамках подведения итогов деятельности за квартал, полугодие и год.

На основании поступивших предложений до 25 числа месяца, предшествующего отчетному периоду, готовится и утверждается график проведения совещаний, который в суточный срок с момента утверждения рассылается в структурные и подчиненные подразделения территориального органа внутренних дел.

С учетом значительного количества мероприятий совещательного характера, в которых принимает участие руководитель органа внутренних дел в процессе повседневной деятельности, планирование оперативных совещаний необходимо производить с учетом целесообразности их проведения, исходя из потребности в коллегиальном принятии управленческих решений по вопросам служебной деятельности. Как показывает практика, наиболее эффективным будет проведение совещания, на котором рассматривается не более трех вопросов.

Стоит отметить, что в соответствии с п. 3 приказа МВД России от 15 августа 2011 г. № 948 совещания действуют не только при руководителях территориальных органов внутренних дел, но и при их заместителях. Регламенты проведения указанных совещаний утверждаются правовыми актами руководителей соответствующих территориальных подразделений.

Так, например, в подразделениях ГУ МВД России по г. Москве обеспечивается единый порядок работы оперативных совещаний руководящего состава. Кроме оперативного совещания при начальнике, также функционируют оперативные совещания при его заместителях, совещания (оперативные совещания) при руководителях подразделений ГУ МВД России по г. Москве¹¹.

2. Подготовка к проведению совещаний и основные документы, разрабатываемые к их заседаниям.

Имеющийся опыт показывает, что одним из важных документов при подготовке к оперативному совещанию является указание о его проведении, которое подписывается председателем совещания либо иным должностным лицом по поручению председателя совещания. В данном документе отражаются: дата; время; место проведения совещания; способ его проведения; состав участников; перечень рассматриваемых вопросов; организационно-техническое обеспечение работы совещания (работоспособность техники, средств связи, обеспечение участников совещания канцелярскими принадлежностями, прохладительными напитками (при необходимости), обеспечение температурного режима); сроки предоставления материалов совещания и требования к ним; а также иные мероприятия, необходимые для обеспечения проведения совещания. Указанный документ целесообразно готовить не позднее чем за пять рабочих дней до даты проведения совещания.

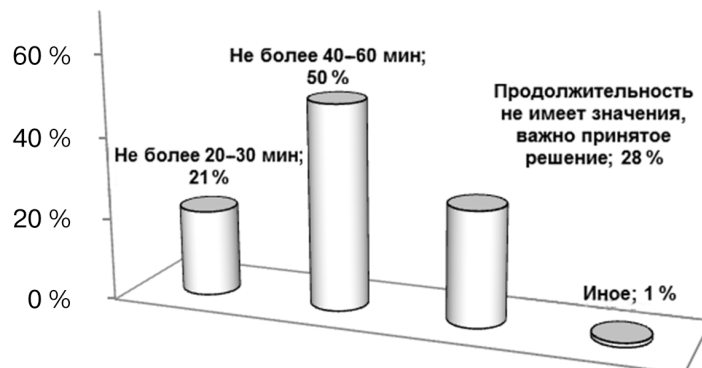
Не позднее чем за три рабочих дня до даты совещания, готовится его повестка, которая включает в себя дату, время, место проведения совещания, перечень и порядок рассмотрения вопросов, персональный состав должностных лиц и форма их выступления (доклад, содоклад, отчет), временной регламент для каждого выступления. Повестка проведения совещания готовится на основании графика и соответствует ранее запланированным к рассмотрению вопросам.

Повестка является основным элементом любого совещания независимо от количества его участников или уровня управления, обозначает структуру совещания, а также последовательность рассмотрения вопросов. Повестка проведения совещания подписывается руководителем штабного подразделения либо руководителем, на которого возложены функции организации подготовки и проведения совещаний, и утверждается председателем совещания.

Одним из наиболее актуальных аспектов хода проведения совещания является его продолжительность [7, с. 195]. По результатам исследования, проведенного среди руководителей системы ГУ МВД России по г. Москве, в качестве наиболее оптимальной длительности полагаем возможным рассматривать период от 40 до 60 минут. При этом продолжительность совещания в отдельных случаях может быть дольше вышеобозначенного времени, например, с учетом сложности и характера рассматриваемых вопросов (диаграмма 2).

¹¹ О коллегии ГУ МВД России по г. Москве и оперативном совещании при начальнике ГУ МВД России по г. Москве: приказ ГУ МВД России по г. Москве от 30 июня 2021 г. № 244 (в ред. от 3 июля 2021 г.) (п. 45 Приложения № 3).

Выскажите мнение, какова должна быть продолжительность проведения заседания любого совещания в МВД России?



Исходя из общей продолжительности совещания, оптимальными временными рамками для выступлений (докладов, отчетов) являются 5–10 минут, а для вступительного и заключительного слова председателя совещания — не более 5 минут. Итоговый доклад может быть 30–45 минут (в редких случаях).

Следует отметить, что по решению председателя совещания в ходе заседания могут быть рассмотрены вопросы, не предусмотренные повесткой. В итоговом документе (протоколе) такие вопросы отражаются с пометкой «разное».

Что касается материалов совещания, то они должны отвечать следующим требованиям: предложения в проект решения совещания должны содержать конкретные поручения по рассматриваемому вопросу организационно-распорядительного характера с указанием сроков и лиц (подразделений), ответственных за их исполнение; подписываться ответственным исполнителем; информационная справка должна содержать краткое и объективное изложение существа вопроса, выносимого на оперативное совещание; описание недостатков, существующих проблем и возможных путей их решения; анализ соответствующих действующих нормативных правовых актов; оценки, выводы и предложения по запланированному вопросу. Информационная справка визируется ответственным исполнителем.

Материалы такого совещания готовятся в соответствии с установленными правилами подготовки документов в системе МВД России, объем их текста, как правило, не должен превышать: для предложений в проект решения оперативного совещания — три страницы машинописного текста (14 шрифт, одинарный интервал); для информационной справки — 5 страниц машинописного текста.

При этом ответственный исполнитель обобщает поступившие от соисполнителей информационно-справочные материалы и предложе-

ния, на основе которых готовит проект решения оперативного совещания, а также предложения по списку членов оперативного совещания с указанием докладчика (содокладчиков) и выступающих на оперативном совещании. За пять рабочих дней до установленной даты проведения такого совещания исполнитель представляет в штабное подразделение в бумажном и электронном виде информационную справку. В том случае, если материалы совещания не соответствуют предъявляемым требованиям, сотрудники штабных подразделений (либо ответственные за организацию подготовки совещаний) докладывают рапортом на имя начальника о нарушениях, выявленных в ходе подготовки совещания, и действуют в соответствии с его указаниями.

Выступления (доклады, отчеты) в ходе совещания могут быть дополнены мультимедийным графическим сопровождением (слайды, презентации). По решению председателя совещания тексты выступлений (доклады, содоклады, отчеты) приобщаются к материалам совещания.

Кроме того, исходя из характера и количества рассматриваемых вопросов и числа выступающих лиц, для председателя совещания (по его решению) может готовиться сценарий проведения совещания, в котором в последовательной форме отражается порядок и предполагаемый ход проведения совещания, вступительное и заключительное слово председательствующего, его возможные реплики, вопросы к докладчикам, выступающим и присутствующим. Так, в ГУ МВД России по г. Москве подготовка сценариев активно используется при проведении совещаний под председательством «первого лица».

Вместе с тем по решению председателя совещания могут быть подготовлены иные документы, необходимые для полного и всестороннего рассмотрения вопроса (материалы инспектированных, контрольных и целевых проверок, ин-

формационные справки по отдельным направлениям деятельности) [6, с. 130].

После сбора и обобщения материалов совещания, не позднее чем за три рабочих дня до даты его проведения, сотрудники штабных подразделений (либо ответственные за организацию подготовки совещаний) направляют материалы оперативного совещания постоянным участникам совещания, а также по указанию председателя совещания — иным членам и участникам оперативного совещания.

3. Проведение заседания совещания. Ход обсуждения рассматриваемых вопросов и выработка управленческих решений.

Рекомендуется каждое заседание начинать с регистрации его участников по заранее подготовленным спискам. Стоит отметить, что при проведении совещаний с большим количеством участников необходимо предусмотреть сотрудников для встречи и сопровождения приглашенных лиц, рассадки участников в зале по заранее подготовленной схеме.

Важная роль на данном этапе отводится председателю совещания, который для соблюдения регламента должен начать совещание в установленное время, придерживаясь повестки или руководствуясь сценарием, обратиться к участникам совещания со вступительным словом и далее строго соблюдать требования, предусмотренные к проведению совещания.

В ходе проведения совещания в процессе обсуждения изучаемых вопросов вырабатываются управленческие решения, направленные на повышение эффективности деятельности по рассматриваемому направлению. Проекты управленческих решений могут готовиться заранее, а в ходе обсуждения вопроса в них при необходимости вносятся корректировки и дополнения с учетом мнений выступающих.

Подводя итоги заседания, председателю необходимо оценить эффективность его проведения, акцентировать внимание участников на принятых в ходе совещания решениях. Протоколирование хода проведения совещания осуществляется сотрудниками, на которых возложены функции по подготовке и проведению совещаний. В случае необходимости готовится стенограмма заседания.

Протокол является первичным документом, на основании которого начальник получает возможность документально зафиксировать собственные управленческие решения и контролировать их выполнение. Решение при необходимости может готовиться специальной комиссией (в случае обсуждения наиболее значимых и требующих глубокой проработки вопросов) или назначенным лицом. Вместе с тем часто решение формулируется самим руководителем непосредственно на совещании.

4. Оформление результатов проведения совещания и принятых управленческих решений.

По итогам проведения совещания готовится протокол, который состоит из преамбулы и распорядительной части, располагающихся после каждого отраженного в протоколе вопроса и фамилий лиц, докладывающих по нему.

В преамбуле в сжатой форме излагается ход рассмотрения вопроса, в распорядительной части — принятые решения и поручения организационно-распорядительного характера, данные в ходе проведенного совещания, с указанием сроков и должностных лиц, ответственных за их исполнение. Не допускается в качестве сроков исполнения решений и поручений указывать их периодичность: «еженедельно», «ежемесячно», «ежеквартально», «постоянно».

В протоколе указываются: порядковый номер, дата, место проведения оперативного совещания; должность, специальное звание, инициалы и фамилия председательствовавшего; должности, инициалы и фамилии присутствовавших постоянных участников оперативного совещания; должности, инициалы и фамилии лиц, приглашенных для участия в оперативном совещании; должности, инициалы и фамилии постоянных участников оперативного совещания, принявших участие в его работе; рассмотренные вопросы, инициалы и фамилии докладчиков и выступавших. Срок подготовки протокола не должен превышать трех рабочих дней, если председателем совещания не установлен иной порядок.

Необходимо отметить, что протокол не должен быть перегружен принятыми управленческими решениями, а требования к управленческим решениям, вносимым в протокол, должны соответствовать таковым при подготовке проекта решения. Проект протокола оперативного совещания согласовывается: с заместителями начальника, ответственными за соответствующие направления деятельности; с подразделениями тылового и финансового обеспечения — по поручениям, которые требуют финансового и (или) материального обеспечения; с организационно-штатными подразделениями — по поручениям, требующим изменения организационно-штатной структуры; правовыми подразделениями — по поручениям, требующим проработки проектов нормативных правовых актов, а также подготовки предложений по внесению в них изменений. Подписанный протокол в суточный срок рассылается постоянным участникам оперативного совещания, а также в заинтересованные подразделения.

Помимо плановых оперативных совещаний, одной из форм их проведения являются внеочередные совещания, которые проводятся по указанию председателя совещания и в определенном им порядке для решения неотложных вопросов [2, с. 27–29].

Особыми формами таких совещаний являются служебные (рабочие), согласительные, инструкторные и селекторные, которые отличаются узким кругом участников, конкретностью и актуальностью решаемых задач, отсутствием обязательного протоколирования, заочным участием руководителей с помощью технических средств связи (ВКС, СВКС, видеоплатформы). Решения, принятые в ходе проведения таких совещаний, могут быть оформлены в виде поручений [1, с. 17].

В качестве итога проведенного исследования предлагаем алгоритм подготовки и проведения совещания в территориальных органах МВД России на районном уровне, который можно структурировать следующим образом:

1. Планирование деятельности совещаний:

1.1. Анализ результатов оперативно-служебной деятельности и поиск проблемных вопросов, требующих рассмотрения на совещании при руководителе органа внутренних дел.

1.2. Запрос предложений в график проведения совещаний.

1.3. Сбор и анализ поступивших предложений.

1.4. Подготовка графика проведения совещаний и его направление в заинтересованные подразделения.

2. Подготовка к проведению совещания:

2.1. Подготовка указания о проведении совещания.

2.2. Подготовка повестки проведения совещания.

2.3. Сбор и анализ материалов для проведения совещания.

2.4. Тиражирование материалов и их предоставление председателю совещания и постоянным участникам совещания.

3. Проведение совещания:

3.1. Регистрация участников совещания.

3.2. Рассадка участников совещания.

3.3. Непосредственное обсуждение вопросов, выработка управленческих решений.

3.4. Протоколирование хода проведения совещания.

4. Документальное оформление результатов и управленческих решений, выработанных в ходе проведения совещания:

4.1. Подготовка проекта протокола и его согласование.

4.3. Подписание и рассылка протокола участникам совещания.

Стоит отметить, что в постоянно меняющихся условиях по недопущению распространения новой коронавирусной инфекции применение данного алгоритма будет особенно эффективно, за исключением пункта 3.2., ввиду того, что совещания проводятся в режиме видеоконференций.

На сегодняшний день управленческая деятельность любого руководителя территориального органа внутренних дел невозможна без эффективно проведенных совещаний любых форм и видов, что подтверждается результатами исследования. Так, на вопрос может ли система МВД России отказаться от проведения заседаний совещаний при решении правоохранительных задач, были получены следующие ответы (таблица).

Таблица

На Ваш взгляд, может ли система МВД России отказаться от проведения заседаний совещаний при решении правоохранительных задач?

Может отказаться, но при этом эффективность деятельности в реализации правоохранительной функции снизится	14 %
Может отказаться, при этом эффективность деятельности останется на том же уровне	16 %
Не может отказаться, ввиду того, что проведение совещаний и выработка управленческих решений являются основной частью управленческой деятельности любого руководителя	68 %
Иное	2 %

Предложенный алгоритм обобщает и раскрывает содержащиеся в различных нормативных актах основные требования к организации проведения совещаний в территориальных органах МВД России, в том числе на районном уровне [2, с. 31–32]. Четкий нормативно закреплённый порядок их проведения, например, в виде отдельного распоряжения МВД Рос-

сии с обязательным изучением в системе профессиональной служебной подготовки, в том числе с руководящим составом и возложением при этом ответственности за его неукоснительную реализацию на руководителей территориальных органов МВД Российской Федерации, может не только упорядочить подготовку совещаний, но и стать одним из важнейших условий

обеспечения их эффективности, тем самым расширяя потенциальные возможности выработки оптимального коллективного решения актуальных правоохранительных задач.

Вместе с тем считается целесообразным положения данного алгоритма внести в «Мето-

дику изучения и оценки управленческой деятельности в территориальном органе МВД России» (распоряжение МВД России от 28 августа 2019 г. № 1/9711) и оценивать их при проведении инспекторских проверок в территориальных органах МВД России.

Список литературы:

1. Болтачев Э. Ф. Методы и модели анализа и оценки криминогенной обстановки с использованием средств визуализации данных: автореф. канд. ... техн. наук. Москва, 2020.
2. Бельский К. С. Полицейское право. Лекционный курс. Москва, 2004.
3. Волгин Б. Н. Деловые совещания. Москва, 1981.
4. Глущенко А. Н. О сущности и содержании информационно-аналитического обеспечения в органах внутренних дел // Молодой ученый. 2019. № 34 (272).
5. Демидов Ю. Н., Костенников М. В., Куракин А. В. Административная деятельность органов внутренних дел: учебник: в 2 ч. Домодево, 2016. Ч. 1.
6. Маркушин А. Г. Основы управления в органах внутренних дел: учебник для вузов / А. Г. Маркушин, О. Л. Морозов. Москва, 2019.
7. Мацкевич Р. С. Ресурсное обеспечение производства знаний в целях интеллектуализации правоохранительной деятельности в сфере экономики // Бизнес в законе. 2014. № 1.
8. Орлова Ю. Ю. Характеристика основных направлений управленческой деятельности в системе Министерства Внутренних дел Российской Федерации // Вестник Московского Университета МВД России. 2014. № 8.
9. Пирогов Е. Ю. Локальное правотворчество МВД России // Вестник экономической безопасности. 2020. № 3.
10. Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 2-изд., испр. Москва, 1999.

Для цитирования:

Кушнарёва Елена Владимировна. Алгоритм подготовки и проведения совещаний в территориальных органах МВД России // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 3 (59). С. 89–97.

References:

1. Boltachev E. F. Metody i modeli analiza i ocenki kriminogennoj obstanovki s ispol'zovaniem sredstv vizualizacii dannyh: avtoref. kand. ... tekhn. nauk. Moskva, 2020.
2. Bel'skij K. S. Policejskoe pravo. Lekcionnyj kurs. Moskva, 2004.
3. Volgin B. N. Delovye soveshchaniya. Moskva, 1981.
4. Glushchenko A. N. O sushchnosti i sodержanii informacionno-analiticheskogo obespecheniya v organah vnutrennih del // Molodoj uchenyj. 2019. № 34 (272).
5. Demidov Yu. N., Kostennikov M. V., Kurakin A. V. Administrativnaya deyatel'nost' organov vnutrennih del: uchebnik: v 2 ch. Domodevo, 2016. Ch. 1.
6. Markushin A. G. Osnovy upravleniya v organah vnutrennih del: uchebnik dlya vuzov / A. G. Markushin, O. L. Morozov. Moskva, 2019.
7. Mackevich R. S. Resursnoe obespechenie proizvodstva znaniy v celyah intellektualizacii pravoohranitel'noj deyatel'nosti v sfere ekonomiki // Biznes v zakone. 2014. № 1.
8. Orlova Yu. Yu. Characteristics of the main areas of administrative activity of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation // Vestnik Moskovskogo Universiteta MVD Rossii. 2014. № 8.
9. Pirogov E. Yu. Lokal'noe pravotvorchestvo MVD Rossii // Vestnik ekonomicheskoy bezopasnosti. 2020. № 3.
10. Rajzberg B. A., Lozovskij L. Sh., Starodubceva E. B. Sovremennyy ekonomicheskij slovar'. 2-izd., ispr. Moskva, 1999.

For citation:

Kushnaryova Elena Vladimirovna. Algorithm of preparation and holding of meetings in the territorial bodies of the Ministry of Internal Affairs of Russia // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2021. № 3 (59). P. 89–97.

ОЛЬГА НИКОЛАЕВНА МАКАРЕНКОВА,
заведующий кабинетом
кафедры информационных технологий
Академия управления МВД России
Российская Федерация, 125171, г. Москва
ул. Зои и Александра Космодемьянских д. 8
E-mail: onmakau@mail.ru

OLGA NIKOLAEVNA MAKARENKOVA,
Head of the Cabinet
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: onmakau@mail.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 Activities.

УДК 331.108

DOI 10.24412/2072-9391-2021-359-98-107

Дата поступления статьи: 14 апреля 2021 г.

Дата принятия статьи в печать: 10 сентября 2021 г.

О некоторых вопросах управления кадрами в Министерстве внутренних дел Российской Федерации в условиях формирования цифровой полиции

On Some Issues of Personnel Management in the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation in the Context of the Formation of the Digital Police

Аннотация

Актуальность: в современных условиях стремительного развития продуктов и технологий одним из основных факторов эффективности организации становится квалифицированный и гибкий персонал. Необходимую эффективность деятельности, а также оптимальное развитие организации обеспечивает механизм управления кадрами как совокупность административных, правовых, экономических методов и организационных форм управления человеческими ресурсами. Система управления кадрами требует постоянного обновления и уточнения с учетом развивающейся окружающей действительности. На сегодняшнем этапе цифровой трансформации государственных органов и, соответственно, Министерства внутренних дел Российской Федерации этот вопрос встает наиболее остро.

Постановка проблемы: кадры являются важнейшим ресурсом МВД России. Эффективная реализация кадрового потенциала требует не-

Abstract

The relevance: in modern conditions of rapid development of products and technologies, one of the main factors of the organization's effectiveness is qualified and flexible staff. The necessary efficiency of activity, as well as the optimal development of the organization, is provided by the personnel management mechanism, as a set of administrative, legal, economic methods and organizational forms of human resource management. The HR management system requires constant updating and refinement, taking into account the evolving environment. At the current stage of digital transformation of state bodies and, accordingly, the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, this issue is most acute.

The problem definition: personnel is the most important resource of the Ministry of Internal Affairs of Russia, the effective implementation of the potential of which requires social solutions. The personnel structure of the internal affairs bodies as a social system is formed, modified and developed

обходимых социальных решений. Кадровый состав органов внутренних дел как социальная система формируется, развивается и видоизменяется в зависимости и в соответствии с целями МВД России. Даже при создании благоприятных условий, продвинутых идей и развитии современных технологий невозможно получить ожидаемые результаты при некомплекте личного состава. Без квалифицированных сотрудников невозможно достичь стоящих перед МВД России целей.

Цель исследования: усовершенствование системы и механизмов управления кадрами МВД России с целью быстрого и качественного подбора специалистов, в том числе на новые «цифровые» направления, а также переподготовки сотрудников в связи с цифровизацией полиции, для повышения эффективности деятельности МВД России.

Методы: анализ, синтез, обобщение, моделирование, формально-логический.

Выводы: в процессе своих рассуждений автор приходит к выводу о том, что современные условия диктуют необходимость модернизации системы кадровой деятельности МВД России. Целевое управление кадрами МВД России в условиях цифровой трансформации должно помочь обеспечить профессиональными кадрами жизненный цикл целевой системы цифровизации полиции и выбрать оптимальную структуру целевых коллективов.

Ключевые слова: управление кадрами; кризис кадрового обеспечения; система оплаты труда; система управления кадрами; цифровая полиция; искусственный интеллект; стимулирование; мотивация; целевое управление кадрами; целевой коллектив.

depending on and in accordance with the goals of the Ministry of Internal Affairs of Russia. No matter what advanced ideas, modern technologies, or favorable conditions are created, it is impossible to get the expected results in the absence of most of the personnel (lack of it). Without employees, there can be no Ministry of Internal Affairs of Russia, without qualified employees, it is impossible to achieve the goals of the Ministry of Internal Affairs of Russia.

The purpose of the research: improvement of the personnel management system and mechanisms of the Ministry of Internal Affairs of Russia in order to quickly and efficiently select specialists, including for new “digital” areas, as well as retraining of employees in connection with the digitalization of the police, to improve the efficiency of the Ministry of Internal Affairs of Russia.

The methods of the research: analysis, synthesis, generalization, modeling, formal-logical method.

The conclusions: In the course of his reasoning, the author comes to the conclusion that modern conditions dictate the need to restructure the system of personnel activities of the Ministry of Internal Affairs of Russia in a new format. Target personnel management of the Ministry of Internal Affairs of Russia in the context of digital transformation should help provide professional personnel for the life cycle of the target police digitalization system and select the optimal structure of target teams.

Key words: HR management, HR crisis, payroll system, HR management system, digital police, artificial intelligence, incentives, motivation, target HR management, target team.

В современных условиях стремительного развития продуктов и технологий одним из основных факторов эффективности организации становится квалифицированный и гибкий персонал. Существующие условия современной жизни позволяют вернуться к полужабытому тезису «Кадры решают все». Проблема любой организации — это, как правило, проблема управления кадрами [4].

Механизм управления кадрами — это совокупность административных, правовых, экономических методов и организационных форм управления человеческими ресурсами, обеспечивающий необходимую эффективность деятельности, а также оптимальное развитие организации.

Под системой управления кадрами мы понимаем субъект управления, который с помощью набора средств управления позволяет до-

стичь заданных целей по управлению объектом (кадрами) в определенных условиях внутренней и внешней среды.

К средствам управления кадрами МВД России можно отнести:

- ценностные (через воспитание, обучение, информирование);
- мотивационные (через стимулирование желаемых действий сотрудника с целью повышения эффективности его деятельности);
- социально-средовые, в том числе технические (через изменение условий труда, автоматизацию рабочего места сотрудника и повышение его статуса, а также реинжиниринг процессов деятельности МВД России);
- авторитетное внешнее принуждение (через исполнение приказов руководства) и непосредственное, т. е. прямое убеждение.

Система управления кадрами требует постоянного обновления и уточнения с учетом развивающейся окружающей действительности.

На сегодняшнем этапе цифровой трансформации государственных органов и, соответственно, МВД России этот вопрос встает наиболее остро.

Здесь уместно заглянуть в историю и провести небольшой анализ.

«Известны два основных взгляда на логику и механизм развития организаций: субъектно-рационалистический и природно-объективистский» [12, с. 87]

Субъектно-рационалистический подход рассматривает механизмы организационного развития, опираясь на человеческий фактор, т. е. рациональность деятельности сотрудников организации, которые разрабатывают и реализуют социальные проекты данной организации. В этом случае ошибки исходного проекта являются причиной сбоев, происходящих в ходе его реализации.

Природно-объективистский подход представляет организацию как самоорганизующуюся систему, которая развивается по объективным законам, т. е. по законам организационного развития.

По нашему мнению, природно-объективистский подход к развитию организации подразумевает развитие с учетом происходящих изменений внутреннего содержания человека в природе как личности, исторической составляющей, возраста и размера организации, совокупности сложившихся в ней ценностей, а также характеристики ее деятельности.

Внедряя проекты развития организации, не учитывая естественных процессов, могут возникнуть проблемы «организационной целостности», что приведет к нарушению функционирования.

К примеру, внедрение новых технологий в МВД России без учета сложившихся традиций и ценностей, естественно протекающих процессов борьбы с преступностью, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, т. е. специфики деятельности органов внутренних дел (далее — ОВД), может привести к нарушению функционирования МВД России.

Таким образом, отдавая предпочтение природно-объективистскому подходу к развитию организации (в нашем случае — это МВД России), мы рассматриваем применение в совокупности с ним целенаправленного субъектно-рационалистического подхода, позволяющего осуществить изменения, касающиеся цифровизации МВД России.

Ценностные установки в различные периоды жизни организации формируют определенные управленческие задачи, которые необхо-

димо решать руководству на данном этапе (стадии) развития организации.

Одну из моделей жизненных циклов организации предложил Ларри Грейнер в 1972 г. По его мнению, каждая стадия развития — причина следующей стадии и следствие предыдущей. Действия руководства организации детально проработаны в том случае, если организация стремится к своему росту. Л. Грейнер считает, что «определяющими модель развития организации являются пять основных факторов: размер и возраст организации, этапы эволюции и революции и темпы роста» [11, с. 277–278]

Рассматривая организационное развитие, он выделяет пять основных стадий на жизненном пути организации, через которые необходимо пройти, и называет их стадиями роста. «Движение организации от одной стадии своего развития к другой происходит через преодоление кризиса данного переходного периода» [11, с. 277–278]

Нас интересует заключительный, пятый этап развития организации «Рост через сотрудничество». Если каждый предыдущий этап по Л. Грейнеру заканчивается кризисом, которому он дает четкую формулировку, то название кризиса данного этапа Л. Грейнер затрудняется сформулировать. Но главным параметром модели Л. Грейнера является размер и возраст организации, что позволяет нам предположить, что эта модель применима к историческому развитию ОВД. С одной стороны, модель может показаться несовершенной в связи с тем, что непонятно, кризисом чего заканчивается пятый этап. Однако, если считать, что модель описывает не развитие организации в целом, а ее системы управления, то кризисом пятого этапа будет являться кризис кадрового обеспечения МВД России.

Итак, система управления кадрами ОВД находится на пятом этапе развития — этапе роста через сотрудничество.

Данная стадия характеризуется следующими составляющими:

- командные действия — основа быстрого решения проблем;
- для создания эффективных команд часто используется структура матричного типа;
- формальные системы объединены в единые многоцелевые системы;
- создаются проектные группы из представителей различных функциональных областей;
- с целью фокусирования внимания на основных проблемных вопросах проводятся конференции ключевых менеджеров;
- информационные системы, действующие в режиме реального времени, интегрируются в процессе повседневного принятия решений;
- поощряются эксперименты по внедрению новых практик.

Незавершенность модели Л. Грейнера не позволяет понять оптимальную точку, в которой организация может находиться, чтобы достичь повышения результативности и эффективности своей деятельности. Однако для нас модель интересна как описание развития системы управления, усовершенствование старых и внедрение новых инструментов управления кадрами в МВД России. Данная модель позволяет повысить результаты и эффективность деятельности ОВД в целом.

Еще 1 марта 2018 г. в своем Послании Федеральному Собранию Президент России В. В. Путин отметил: «Система государственной службы должна быть перестроена по принципу эффективности и нацеленности на результат... Чиновники всех уровней должны быть заинтересованы в росте своей эффективности, жестко нацелены на получение конкретного результата... По этим принципам нужно перестроить всю систему государственной службы. Там, где это целесообразно — внедрить проектные методы работы. И конечно, нужно обеспечить продвижение современных профессиональных кадров на государственной и муниципальной службе, в бизнесе, науке, в экономике, на производстве — во всех сферах»¹.

Достоверно, что успешная организация развивается по спирали. Тем не менее, сравнивая характеристики реальной организации (в нашем случае — МВД России), можно представить характер развития управления кадрами в ОВД, что весьма необходимо для диагностики организационной деятельности всей системы МВД России.

Кадры являются важнейшим ресурсом МВД России. Эффективная реализация кадрового потенциала требует необходимых социальных решений. Кадровый состав ОВД как социальная система формируется, развивается и видоизменяется в зависимости и в соответствии с целями МВД России.

Кадрам необходимо уделять со стороны руководства большое внимание. Главный потенциал МВД России заключен в кадрах.

Даже при создании благоприятных условий, продвинутых идей и развитии современных технологий невозможно получить ожидаемые результаты при некомплекте личного состава. Именно сотрудники позволяют развиваться и двигаться вперед. Без квалифицированных сотрудников невозможно решить стоящие перед МВД России задачи. Управление кадрами связано со взаимоотношениями между людьми внутри коллектива.

Выступая на расширенных заседаниях коллегии МВД России по итогам работы за 2019–2020 гг., Министр внутренних дел Российской Федерации генерал полиции Российской Федерации В. А. Колокольцев обратил внимание на имеющийся значительный некомплект личного состава. Было отмечено увеличение некомплекта аттестованного состава почти вдвое, особенно актуальна эта проблема для подразделений, которые непосредственно взаимодействуют с населением. Прежде всего это патрульно-постовой служба, подразделения участковых уполномоченных полиции, оперативного блока. «Поставленные перед МВД России задачи решались в условиях возросших нагрузок, связанных в том числе со значительным некомплексом, который сегодня составляет порядка 70 тысяч человек». Выделена одна из актуальных задач для МВД России — дальнейшее внедрение современных технологий в рамках ведомственной программы цифровой трансформации на 2021–2023 годы [9].

Таким образом, перед МВД России стоит множество стратегических задач, которые необходимо решать здесь и сейчас. Одна из них — переход работы в цифровой формат.

«Начало XXI века ознаменовалось появлением такого социально-информационного феномена, как «большие данные», заключающегося во взрывном росте объемов и многообразия обрабатываемых данных, и существующей необходимостью обработки таких массивов. Правоохранительная деятельность как неотъемлемый институт существования современного общества и государства не является исключением из этого процесса и также подвержен тем же тенденциям и метаморфозам, которые свойственны рассматриваемым явлениям» [8, с. 62–68].

Выступая на расширенном заседании коллегии МВД России по итогам работы за 2020 г., Президент Российской Федерации В. В. Путин, обратив внимание на стремительное развитие современных технологий и отметив соответствующее увеличение поля для преступлений, для разного рода аферистов, заключил: «Ваша задача — эффективно ответить на этот криминальный вызов, защитить граждан и добросовестный бизнес, который активно осваивает цифровое пространство. Для этого важно своевременно информировать людей о способах защиты от мошенников, повышать профессиональную подготовку и техническое оснащение органов внутренних дел» [9]. Говоря о преступлениях в сфере информационных технологий, В. В. Путин обратил внимание на рост их числа за последние шесть лет более чем в 10 раз.

Министр внутренних дел Российской Федерации генерал полиции Российской Федерации

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 г. // Парламентская газета. 2018. № 8.

В. А. Колокольцев в этой связи отметил, что «рост тяжких составов преступлений произошел преимущественно за счет увеличения посягательств с использованием IT-технологий» [9].

В нынешней ситуации проблема дефицита в кадрах не только сказывается на эффективности работы ОВД, но и тормозит процесс развития системы МВД России в целом. Нагрузка на личный состав при росте его некомплекта увеличивается.

Цифровой прогресс предоставляет нам такие блага из современных достижений, как искусственный интеллект, интернет вещей, аналитика больших данных, трехмерная (3D) печать, передовая робототехника, облачные вычисления [5].

В соответствии со Стратегией национально-го развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы одними из стратегических национальных приоритетов Российской Федерации при развитии информационного общества являются развитие человеческого потенциала, повышение эффективности государственного управления, развитие экономики и социальной сферы, формирование цифровой экономики².

Для повышения уровня информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России создана и функционирует единая система информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России (далее – ИСОД).

Сервис обеспечения кадровой деятельности ИСОД МВД России (СОКД) – прикладной автоматизированный сервис обеспечения оперативно-служебной деятельности МВД России, созданный для поддержки административных процессов и регламентов деятельности подразделений по работе с личным составом ОВД по учету кадров и прохождению службы в ОВД.

Для дальнейшей реализации в системе МВД России государственной политики Российской Федерации в области информатизации, связи и защиты информации утверждены основные направления дальнейшего развития единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России на период с 2020 по 2024 год³.

Комплекс кадровых мероприятий развития включает в себя организацию профессиональной подготовки и переподготовки кадров в области информационно-телекоммуникационных

технологий и защиты информации и совершенствование механизмов подбора сотрудников.

На заседании круглого стола «Цифровая полиция» в рамках международной выставки «Интерполитех» заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации генерал-полковник полиции В. Д. Шулика отметил, что искусственный интеллект без цифровых технологий невозможен. «При огромном объеме информации нам нужны модели (искусственного интеллекта), которые сотрудники будут анализировать и выдавать рекомендации» [5].

В сфере высоких технологий в МВД России достигнуты серьезные результаты по распознаванию клавиатурного почерка, речи, интернет-разведки, ведутся другие научно-исследовательские работы в области искусственного интеллекта.

Большую научно-исследовательскую работу проводит ФКУ НПО «СТИС» МВД России. Так, в декабре 2018 г. в рамках разработки Концепции научно-технической политики МВД России ими выполнена составная часть научно-исследовательской работы «Цифропол».

В работе отмечается актуальность вопроса оснащения полицейских перспективными электронными средствами, которые будут обеспечивать их деятельность в едином цифровом информационном пространстве МВД России. Кроме того, рассматривается необходимость специальной информационно-телекоммуникационной технологии «Цифровая полиция» для решения задачи системной интеграции отдельных технических параметров. Здесь же введено понятие «цифровой полицейский», рассмотрены критические задачи, которые должны обеспечить реализацию концептуальных подходов к развитию облика «цифровой полиции», каковыми являются в том числе вопросы кадрового обеспечения разработок и комплекса мероприятий для организации подготовки и повышения квалификации специалистов МВД России по специальностям, связанным с автоматизированными системами и системным анализом [6].

Внедрение и освоение новых технологий требует новых навыков и современных подходов к работе.

Управляющий директор Центра компетенций в области цифровой экономики «Университета 2035», представляя существующую ситуацию с кадрами в современной России, обращает внимание на уровень цифровой грамотности населения, который не соответствует требованиям «цифрового общества», на отставание подготовки кадров от изменения технологий. Вызов современности – в короткие сроки снять проблемные барьеры в части подготовки и развития человека в условиях цифровой экономики [5].

² О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы [Электронный ресурс]: указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Основные направления дальнейшего развития единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России на период с 2020 по 2024 г. Доступ из справ.-правовой системы СТРАС «ЮРИСТ».

Существующая действительность поставила перед МВД России задачи качественного подбора специалистов на новые «цифровые» направления, а также переподготовки сотрудников в связи с цифровизацией полиции.

В связи с этим в январе 2021 г. в рамках выполнения Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», поручения заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д. Н. Чернышенко, а также в соответствии с указанием руководства МВД России в Академии управления МВД России прошел Всероссийский круглый стол «Кадры для цифровой полиции».

Целью мероприятия стало повышение уровня компетенций руководителей и сотрудников системы МВД России, эффективное использование научно-технического потенциала, а также разработка базовой модели компетенций сотрудника и руководителя ОВД в рамках реализации концепции «цифровой полиции».

В Академии управления МВД России разработаны фундаментальные научно-исследовательские работы.

Так, авторским коллективом в 2019 г. на научно-техническом совете МВД России представлена Концепция научно-технической политики МВД России до 2030 г. (далее – Концепция). Основными направлениями реализации данной Концепции являются охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, выявление, пресечение, раскрытие и расследование преступлений, предоставление государственных услуг. Реализация Концепции намечена не только в целях совершенствования ресурсного и иного обеспечения деятельности МВД России, но и в том числе кадрового обеспечения.

В 2020 г. авторским коллективом Академии управления МВД России и ГИАЦ МВД России разработана Концепция использования искусственного интеллекта в деятельности подразделений МВД России, целью реализации которой является повышение эффективности оперативно-служебной деятельности подразделений МВД России за счет использования технологий искусственного интеллекта. Одним из основных направлений развития технологий искусственного интеллекта с точки зрения кадрового обеспечения рассмотрена оптимизация процессов подбора и обучения кадров.

Таким образом, современные условия диктуют необходимость перестраивания системы кадровой деятельности МВД России в формат, который позволит действующим сотрудникам научиться пользоваться готовыми научно-технологическими достижениями МВД России без опасения, что когда-нибудь их заменят робо-

ты или искусственный интеллект, а также подбора специалистов «новой формации», способных работать в условиях цифровизации полиции и развивать ее дальше.

Необходим кадровый «фундамент» цифровой полиции в области управления, архитектуры, проектировании и аналитики данных.

Таким фундаментом должна стать современная молодежь – высококвалифицированные молодые специалисты, способные не только понять и выполнить инновационное задание, получив необходимый результат, но и суметь этот результат оценить, проанализировать, развить, доработать, переработать.

К такой молодежи необходим современный подход, соразмерный их развитию в области инновационных технологий.

При выборе оптимальных методов решения проблемы сокращения некомплекта кадров в МВД России стоит обратить внимание на систему оплаты труда сотрудников.

Проведем небольшой анализ.

В настоящее время в соответствии с Порядком обеспечения денежным довольствием сотрудников ОВД, утвержденным приказом МВД России от 31 марта 2021 г. № 181, денежное довольствие состоит из должностного оклада и оклада по специальному званию, которые составляют оклад денежного содержания, ежемесячных и иных дополнительных выплат.

В соответствии с ч. 12 ст. 2 Федерального закона от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» премии за добросовестное выполнение служебных обязанностей выплачиваются из расчета трех окладов денежного содержания в год. Эта премия выплачивается ежемесячно из расчета двадцати пяти процентов оклада денежного содержания, установленного сотруднику на первое число месяца, за который производится выплата. А вот премии сотрудникам за успешное выполнение особо сложных и важных задач выплачиваются в пределах средств, предусмотренных на выплату денежного довольствия⁴.

Итак, и премии за раскрытия преступлений, и премии по итогам работы за год выплачиваются сотрудникам в пределах денежных средств, выделяемых на списочную численность личного состава подразделения. На данный момент финансирование осуществляется из расчета численности личного состава на конец предыдущего квартала. И остаток денежных средств

⁴ Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 31 марта 2021 г. № 181.

в следующем квартале тем весомее, чем больше в подразделении некомплект личного состава.

Значит, руководителю подразделения выгоднее иметь некомплект личного состава, чтобы иметь возможность поощрять сотрудников.

Известно, что основная цель планирования оплаты труда — обеспечение высоких конечных результатов.

Механизм планирования оплаты труда определяет решение следующих основных задач:

- воспроизводство рабочей силы;
- гарантирование сотрудникам вознаграждения, соответствующего вложенному труду;
- применение стимулов для повышения качества труда;
- увеличение средней заработной платы;
- обеспечение пропорциональной оплаты труда в соответствии с уровнем квалификации, видом деятельности, а также другими показателями, характеризующими интенсивность и эффективность труда.

Способность к труду или воспроизводство рабочей силы определяется постоянным поддержанием и восстановлением умственных и физических способностей человека, повышением его образовательного и профессионального уровня.

Остановившись на фазах воспроизводства рабочей силы, следует обратить внимание на ее производство, т. е. формирование как таковое распределение и потребление (использование). В нашем случае наблюдается пробел на одной из стадий производства рабочей силы — формировании новых носителей (высоком некомплекте личного состава), в итоге — в фазе распределения рабочей силы появляются проблемы на стадии приема новых сотрудников, в фазе потребления (использования) рабочей силы — на стадии занятости, эффективности производства и производительности труда (увеличение показателей преступности).

Без сомнения, использование рабочей силы происходит в процессе труда и сопровождается производством конкретной общественно полезной продукции (раскрытие преступлений, охрана общественного порядка и т. д.).

Тема гарантированного сотрудникам вознаграждения, эквивалентного вложенному труду, была поднята выше.

При финансировании подразделений из расчета списочной численности, в случае отсутствия некомплекта личного состава, эффективность подразделения вырастет, однако выделенных денежных средств окажется недостаточным для премирования сотрудников.

Остановимся на следующей важнейшей задаче — создании стимулов увеличения количества и повышения качества труда.

Под понятием «стимул» мы понимаем материальное или моральное поощрения, «мо-

тив» для нас видится в более широком смысле. То есть, вероятнее всего, «стимулирование» и «мотивация» — понятия близкие. Можно отметить, что «стимулирование» является составной частью «мотивации». А вопросы мотивации сотрудников сегодня наиболее актуальны, так как верно разработанные системы мотивации позволяют повысить результативность деятельности МВД России.

В деятельности организации стимулирование имеет немалое значение, так как оно направлено на мотивацию сотрудника к эффективному и качественному труду, который позволяет получить определенную прибыль [1, с. 149–153]. В нашем случае — получить результаты в повышении эффективности деятельности МВД России.

В данной ситуации задача состоит в усовершенствовании управления кадрами путем разработки новых мотивационных моделей, которые будут способствовать справедливой оплате труда сотрудников.

Одной из высших духовных потребностей человека является необходимость самореализации. Единая для всех людей закономерность — побуждение «от фундаментальных физиологических потребностей постепенно подниматься по иерархическим ступенькам к необходимости самореализации» [7, с. 117].

По мнению известного американского психолога Абрама Маслоу, средствами удовлетворения основных физиологических потребностей являются зарплата, социальные блага, материальные стимулы. А такие физиологические потребности, как пища, отдых, жилище он ставит на первое из пяти мест в ряду основных уровней человеческих потребностей-мотиваций в своей теории мотивации управления. Высокий заработок — одно из основных средств удовлетворения этих потребностей.

Пирамида потребностей А. Маслоу интересна тем, что в конечном итоге, удовлетворив первую группу потребностей, постепенно у человека возникают потребности к росту компетентности и стремлению к самореализации.

В нашем случае можно говорить о развитии компетенций при стремлении к профессиональной компетентности и самореализации сотрудника ОВД.

В настоящее время в условиях цифрового развития МВД России вопросы стимулирования, как основы мотивации для формирования соответствующих компетенций сотрудников цифрового формата, стоят наиболее остро.

В данной ситуации может быть интересен мировой опыт стимулирования труда. Например, в США и Канаде работники компании стимулируются за долговременную эффективность. Такую систему можно применять

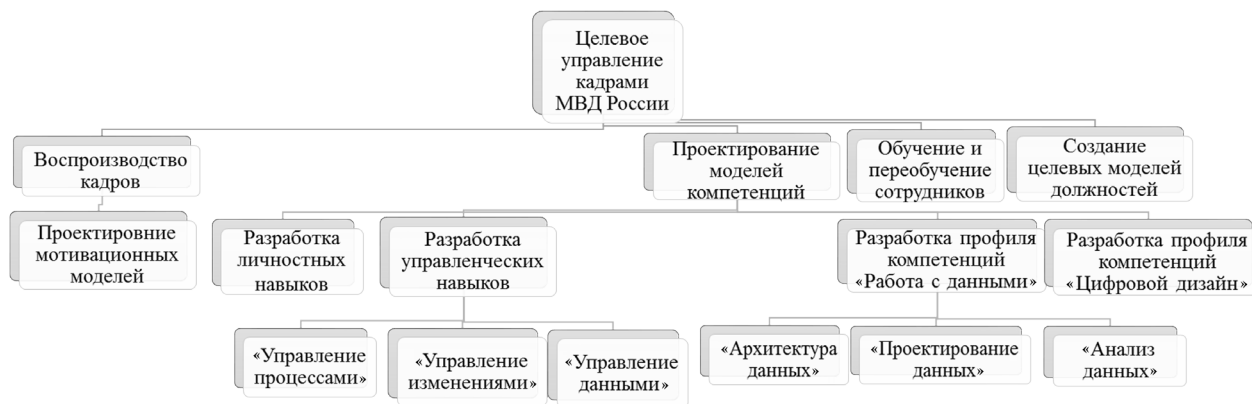


Рис. Модель целевого управления кадрами МВД России

для стимулирования руководителей, ответственных за перспективный результат. Интересна система премирования за изобретательскую и рационализаторскую деятельность. «Для стимулирования талантливых специалистов применяется система «двух направлений в карьере»: либо административно-должностной рост, либо работа в прежнем качестве с постепенным повышением оклада до уровня оплаты труда руководителя» [5].

Применяя новые и совершенствуя традиционные механизмы стимулирования труда сотрудников ОВД, изучая в том числе и зарубежный опыт мотивации труда в деятельности государственных органов, можно достичь повышения эффективности деятельности МВД России и решить проблемы некомплекта личного состава [2, с. 11–13].

Итак, есть актуальная цель – переход управления кадрами МВД России в новый формат, соответствующий реалиям современности, связанной с развитием научно-технологического прогресса в обществе. Более того, есть глобальная цель МВД России – цифровизация полиции. Достичь этой цели невозможно без соответствующих изменений в кадровом обеспечении.

Мы можем говорить о целевом управлении кадрами МВД России, в том числе собранными в коллективы.

Попытаемся сформулировать понятие целевого управления кадрами МВД России в соответствии с целью перехода деятельности МВД России в цифровой формат.

Целевое управление кадрами МВД России в условиях цифровой трансформации – это форма построения процесса управления и его организационно-практического осуществления, включающая в себя воспроизводство, обучение и переобучение кадров с учетом сформулированных моделей компетенций к целевым должностям.

Целевое управление кадрами МВД России обеспечивает профессиональными кадрами жизненный цикл целевой системы цифровизации полиции и выбирает оптимальную структуру целевых коллективов.

Целевой коллектив МВД России – это группа сотрудников ОВД, обладающая системным мышлением, направленным на реализацию глобальной цели МВД России – цифровизация полиции, движущийся к ее достижению путем выполнения определенных направленных задач.

Представленная на рисунке модель целевого управления кадрами МВД России в современных условиях рассмотрена с точки зрения «Дерева целей», т. е. совокупности целей.

«Генеральная цель» – целевое управление кадрами МВД России в условиях цифровизации полиции.

Подцели первого уровня – воспроизводство кадров, проектирование моделей компетенций, обучение и переобучение сотрудников, создание целевых моделей должностей.

Подцели второго уровня – для воспроизводства кадров необходимо создание мотивационных моделей, разработка личных и управленческих навыков, профилей компетенций по сферам «Работа с данными», «Цифровой дизайн».

Подцели третьего уровня – разграничение управленческих навыков на «Управление процессами», «Управление изменениями» и «Управление данными», формирование основных профилей компетенций по следующим направлениям: «Архитектура данных», «Проектирование данных», «Анализ данных».

Развитие – один из основных феноменов жизни, которым занимается философия. Основные его компоненты – субъект развития, цель развития, средства развития. Что у нас по Гегелю? «Чтобы понять, что такое развитие, мы должны различать двоякого рода состояния:

одно есть то, что известно, как задаток, второе есть действительность» [3, с. 514].

В свою очередь, полиция России имеет трехсотлетнюю историю. Мы гордимся этим и продолжаем четко следовать главному принципу ее существования: помощи людям при соблюдении закона.

Полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности⁵.

Как звучит в Присяге сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации: «Служу России! Служу Закону!»⁶.

В настоящее время кадровая служба МВД России продолжает обеспечивать четкое, сла-

женное действие системы МВД России не только по подбору и расстановке квалифицированных кадров, но и по социальной и психологической защищенности сотрудников, воспитанию и обучению личного состава, оформлению служебных правоотношений, ведению вопросов прохождения службы.

Меры, принимаемые в МВД России, направлены на достижение высокого уровня профессиональной подготовленности личного состава. Кадровый потенциал российской полиции в XXI в. — это сотрудники, прошедшие строгий отбор и получившие качественное образование в ведомственных вузах, «движимые сильными нравственными мотивами к добросовестной службе Отечеству» [10, с. 39–49].

Современные реалии жизни диктуют новые условия для успешной реализации проектов, разрабатываемых МВД России. В век цифровой культуры нельзя обойти вниманием сотрудника ОВД либо кандидата на службу в ОВД, как человека-личность. Изменилось его внутреннее содержание: слова, мысли, поступки. Это люди эпохи цифровизации всей деятельности как таковой. И этого нельзя не учитывать.

⁵ О полиции: Федеральный закон от 7 февраля. 2011 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

⁶ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Список литературы:

1. *Абрамова С. В.* Мотивация и стимулирование труда персонала // Проблемы современной экономики: материалы II Международной научной конференции (г. Челябинск, октябрь 2012 г.). Челябинск, 2012.
2. *Ахмедов А. Г., Жидков А. А.* Совершенствование материального стимулирования труда сотрудников органов внутренних дел по опыту зарубежных стран // Актуальные проблемы укрепления законности, служебной и дорожно-транспортной дисциплины сотрудников органов внутренних дел: материалы внутриведомственной научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 2019.
3. *Гегель Г.* Наука логики. Москва, 2019.
4. *Гениатулин В. Н., Гуськова Т. Н., Крайнова Р. К.* Совершенствование форм управления персоналом как инструмент повышения устойчивости предприятия. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovershenstvovanie-form-upravleniya-personalom-kak-instrument-povysheniya-ustoychivosti-predpriyatiya> (дата обращения: 17.03.2021).
5. *Кадры в эпоху цифровой экономики* // Сайт РИА Новости. URL: <http://ria.ru> (дата обращения: 18.03.2021).
6. *Конуров А., Конюшев В., Абрамов М.* Создание и развитие концептуального облика цифровой полиции // Сайт объединенной редак-

References:

1. *Abramova S. V.* Motivaciya i stimulirovanie truda personala // Problemy sovremennoj ekonomiki: materialy II Mezhdunarodnoj nauchnoj konferencii (g. Chelyabinsk, oktyabr' 2012 g.). Chelyabinsk, 2012.
2. *Ahmedov A. G., Zhidkov A. A.* Sovershenstvovanie material'nogo stimulirovaniya truda sotrudnikov organov vnutrennih del po opytu zarubezhnyh stran // Aktual'nye problemy ukrepleniya zakonnosti, sluzhebnoj i dorozhno-transportnoj discipliny sotrudnikov organov vnutrennih del: materialy vnutrivedomstvennoj nauchno-prakticheskoy konferencii. Sankt-Peterburg, 2019.
3. *Gegel' G.* Nauka logiki. Moskva, 2019.
4. *Geniatulin V. N., Gus'kova T. N., Krajnova R. K.* Sovershenstvovanie form upravleniya personalom kak instrument povysheniya ustojchivosti predpriyatiya. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovershenstvovanie-form-upravleniya-personalom-kak-instrument-povysheniya-ustoychivosti-predpriyatiya> (data obrashcheniya: 17.03.2021).
5. *Kadry v epohu cifrovoj ekonomiki* // Sajt RIA Novosti. URL: <https://ria.ru/20191230/1562653998.html> (data obrashcheniya: 18.03.2021).
6. *Konurov A., Konyushev V., Abramov M.* Sozdanie i razvitie konceptual'nogo oblika cifrovoj policii // Sajt ob"edinennoj redakcii MVD Rossii. URL: <http://www.ormvd.ru/pubs/102/the-creation-and-development-of-a-conceptual-design-of-a-digital-police/> (data obrashcheniya: 15.03.2021).

- ции МВД России. URL: <http://www.ormvd.ru/pubs/102/the-creation-and-development-of-a-conceptual-design-of-a-digital-police/> (дата обращения: 15.03.2021).
7. *Маслоу А.* Мотивация и личность. Санкт-Петербург, 2019.
 8. *Павличенко Н.В., Тамбовцев А.И.* Будущее профессии оперуполномоченный – Big Data и аналитика // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 2 (54).
 9. Расширенное заседание коллегии Министерства внутренних дел // Президент России. URL: <https://kremlin.ru/everts/president/news/59913> (дата обращения: 15.03.2021).
 10. *Сердюк Н.В.* Система подготовки кадров для органов внутренних дел Российской Федерации и способы ее совершенствования // Подготовка кадров для силовых структур: современные направления и образовательные технологии: материалы XXIV Всероссийской научно-методической конференции. 2019.
 11. *Торгумбаева А.А.* Использование теории жизненного цикла Л. Грейнера в анализе Российских корпораций // Вестник Челябинского государственного университета. 2020. № 2 (436).
 12. *Щербинина В.В.* Средства социологической диагностики в системе управления. Москва, 1993.
 7. *Maslou A.* Motivaciya i lichnost'. Sankt-Peterburg, 2019.
 8. *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.
 9. Rasshirennoe zasedanie kollegii Ministerstva vnutrennih del // Prezident Rossii. URL: <https://kremlin.ru/everts/president/news/59913> (data obrashcheniya: 15.03.2021).
 10. *Serdyuk N.V.* Sistema podgotovki kadrov dlya organov vnutrennih del Rossijskoj Federacii i sposoby ee sovershenstvovaniya // Podgotovka kadrov dlya silovyh struktur: sovremennye napravleniya i obrazovatel'nye tekhnologii: materialy XXIV Vserossijskoj nauchno-metodicheskoy konferencii. 2019.
 11. *Torgumbaeva A.A.* Ispol'zovanie teorii zhiznennogo cikla L. Grejnera v analize Rossijskih korporacij // Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. 2020. № 2 (436).
 12. *Shcherbinina V.V.* Sredstva sociologicheskoy diagnostiki v sisteme upravleniya. Moskva, 1993.

Для цитирования:

Макаренкова Ольга Николаевна. О некоторых вопросах управления кадрами в Министерстве внутренних дел Российской Федерации в условиях формирования цифровой полиции // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 3 (59). С. 98–107.

For citation:

Makarenkova Ol'ga Nikolaevna. On some issues of personnel management in the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation in the context of digital policy formation // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2021. № 3 (59). P. 98–107.

УГОЛОВНОЕ ПРАВО и уголовный процесс

ВИКТОРИЯ НИКОЛАЕВНА СИЗОВА,
ведущий научный сотрудник
научно-исследовательского центра,
кандидат юридических наук
Академия управления МВД России
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8
E-mail: svnn@inbox.ru

VIKTORIYA NIKOLAEVNA SIZOVA,
Leading Researcher at the Research Center
Candidate of Law
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: svnn@inbox.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 343.271

DOI 10.24412/2072-9391-2021-359-108-115

Дата поступления: 20 мая 2021 г.

Дата принятия статьи в печать: 10 сентября 2021 г.

Система наказаний за совершение уголовных проступков в порядке научного прогнозирования

The System of Punishments for Committing Criminal Offenses in the Scientific Forecasting Order

Аннотация

Актуальность: не вызывает сомнений, что система наказаний представляет собой важнейший элемент системы уголовного законодательства, изучение которого способствует пониманию современного состояния, тенденций и перспективных направлений совершенствования видов наказаний, в том числе тех из них, которые могут подлежать назначению за совершение уголовных проступков.

Постановка проблемы: в научных кругах на сегодняшний день ведется оживленная дискуссия по вопросам, связанным с необходимостью смягчения наказаний за совершение отдельных преступлений. В этой связи достаточно активно обсуждается проблема включения категории уголовного проступка в систему российского уголовного законодательства. При этом смысл и содержание научных публикаций соответствует осуществляемой государством уголовной политике либерализации системы уголовных

Abstract

The relevance: there is no doubt that the system of punishments is an important element of the system of criminal legislation, the study of which contributes to understanding the current state, trends and promising areas for improving the types of punishments, including those that may be subject to appointment for committing criminal offenses.

The problem statement: today, there is a lively discussion in scientific circles on issues related to the need to mitigate penalties for committing certain crimes. In this regard, the problem of including the category of criminal misconduct in the system of Russian criminal legislation is being actively discussed. At the same time, the meaning and content of scientific publications correspond to the state's criminal policy of liberalizing the system of criminal penalties. Thus, criminologists note the current need to differentiate criminal liability in the case when a criminal act is committed that does not have a high degree of danger to society.

наказаний. Так, ученые-криминологи отмечают существующую сегодня необходимость дифференцировать уголовную ответственность в случае, когда совершается преступное деяние, не обладающее большой степенью опасности для общества.

В этой связи автором предпринята попытка в порядке научного прогнозирования установить особенности видов наказаний, которые могли бы подлежать назначению за совершение уголовных проступков.

Цель исследования: развитие научного понимания о системе наказаний в уголовном законодательстве в контексте включения в него категории уголовного проступка.

Методы исследования: диалектика, анализ, системно-структурный, формально-логический.

Результаты и ключевые выводы: установлены специфические особенности, присущие законодательному закреплению различных видов наказаний за совершение уголовных проступков. Осуществленный анализ зарубежного уголовного законодательства в части регламентации системы наказаний, назначаемых за их совершение, позволил выявить ряд особенностей, которые могли бы быть учтены российским законодателем.

Ключевые слова: уголовное законодательство; уголовно-правовая политика; система наказаний; уголовные проступки; научный прогноз.

In this regard, the author has made an attempt, in the order of scientific forecasting, to establish the features of the types of punishments that could be imposed for committing criminal offenses.

The purpose of the study is to develop a scientific understanding of the system of penalties in criminal legislation in the context of including the category of criminal misconduct in it.

The research methods: dialectics, analysis, systematically structural, formally logical.

The results and key conclusions: the specific features inherent in the legislative consolidation of various types of punishments for committing criminal offenses are established. The analysis of foreign criminal legislation in terms of regulating the system of punishments imposed for their commission allowed us to identify a number of features that could be taken into account by the Russian legislator.

Key words: criminal legislation; criminal law policy; system of punishments; criminal offenses; scientific forecast.

Приступая к исследованию заявленной темы, следует отметить, что категория уголовного проступка занимает особое место в вопросе дифференциации уголовной ответственности. Так, еще в 60-х гг. XX в. Н. Ф. Кузнецовой было сформулировано определение уголовного проступка как «умышленного либо неосторожного малозначительного по характеру и степени общественной опасности деяния, 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» [7, с. 530].

На сегодняшний день научное и правовое осмысление категории уголовного проступка напрямую обусловлено юридической природой общественно опасных деяний, подлежащих законодательному выделению в рассматриваемую категорию.

В рамках проводимого исследования автор отмечает, что проблема уголовного проступка и соответствующих видов наказаний, применяемых за его совершение, не является но-

вой для отечественной науки уголовного права. Длительный этап эволюционирования категории уголовного проступка свидетельствует о фундаментальной исторической базе, основанной на множестве различных представлений в той или иной общественной формации о понятии и видах преступных деяний — начиная с этапа становления базовых основ общества до включения законодателем в «Устав благочиния или Полицейский» 1782 г. отдельных категорий преступлений с указанием на малозначительное деяние [11, с. 410–411].

При озвучивании идеи о необходимости закрепления в действующем уголовном законодательстве России понятия уголовного проступка в юридической литературе отмечается, что принципиальным отличием нового уголовного закона должно стать создание Кодекса уголовных проступков, который в дальнейшем гармонично мог бы войти в систему общего законодательного акта [8].

При этом, исходя из смысла высказанной на страницах научных изданий идеи, на сегодняшний день вполне целесообразны некоторые изменения в современный уголовный закон

в связи с декриминализацией и включением в число административных правонарушений преступных деяний, за совершение которых предусмотрено максимальное наказание в виде лишения свободы на срок до одного года. Такое законодательное решение имело бы положительный эффект в вопросах дифференциации ответственности, но вместе с тем преступления, совершение которых предусматривает наказание в виде лишения свободы на срок до двух лет, необходимо регламентировать Уголовным кодексом Российской Федерации (далее – УК РФ) в прежнем виде, в котором они существуют на сегодняшний день, – преступные деяния небольшой тяжести, и одновременно включить их в число уголовных проступков [17, с. 632].

Следующая анализируемая точка зрения заключается в том, что в качестве уголовного проступка необходимо рассматривать правонарушение, не являющееся преступлением и предусматривающее применение мер административного воздействия [6, с. 3].

Важно указать и на позицию И. М. Гальперина, который полагал, что включение в систему уголовного законодательства уголовных проступков обусловит собой принципиальные изменения в уголовно-правовых терминах и категориях [4, с. 66].

В связи с изложенным представляется целесообразным отметить, что нахождение уголовных проступков в системе УК РФ вполне соответствует принципу справедливости в части, касающейся наступления определенных последствий в отношении лиц, их совершающих. Подобное положение вещей не идет вразрез с сегодняшней правовой, политической, социальной ориентацией государства на курс либерализации в отношении уголовного наказания, на что, как указывалось ранее, периодически обращается внимание учеными-криминологами [2].

С учетом изложенного, а также в связи с заявленным государством курсом на дальнейшую гуманизацию уголовного наказания представляется необходимым значительное расширение перечня уголовно наказуемых деяний как небольшой, так и средней тяжести, которые могут быть переведены в уголовные проступки, еще и потому, что число осужденных за преступления остается весьма значительным. В частности, современная статистика свидетельствует, что в 2020 г. судами по ч. 1 ст. 158 УК РФ было осуждено 34 396 чел. Из них к реальному лишению свободы осуждено 9 143 лиц (или 26,6 %), к лишению свободы условно – 7 896 лиц (или 22,6 %), к обязательным работам – 7 369 чел. (или 21,4 %), к штрафу – 6 049 лиц (или 17,6 %), к исправительным работам – 1 847 лиц (или 5,4 %),

к ограничению свободы – 1 260 чел. (или 3,7 %), применено условное осуждение к иным мерам в отношении 429 осужденных (или 1,2 %), и к принудительным работам суд приговорил всего 29 чел. (или 0,08 %). Приведенные статистические данные наглядно свидетельствуют о том, что, во-первых, с учетом степени общественной опасности три четверти краж чужого имущества, квалифицированных по ч. 1 ст. 158 УК РФ, не представляют значительной степени общественной опасности, во-вторых, наказание за их совершение судом назначено без изоляции данных граждан от общества, и, в-третьих, из мер наказания могут быть исключены принудительные работы.

Весьма показательной является и судебная статистика по ч. 1 ст. 160 УК РФ, по которой в 2020 г. осуждено 1 842 чел., из которых к реальному лишению свободы – всего 7,9 % и, соответственно, более 90 % осуждено без изоляции от общества, в том числе: к лишению свободы условно – 9,9 %, к обязательным работам – 33,6 %, к штрафу – 30,2 %, к исправительным работам – 8,5 %, к ограничению свободы – 4,9 %, применено условное осуждение к иным мерам в отношении 2,5 % осужденных, к принудительным работам суд не приговорил ни одного осужденного. Аналогичная картина назначения судом наказания без изоляции от общества наблюдается по абсолютному большинству преступлений небольшой и средней тяжести как против собственности, так и в сфере экономической деятельности.

Приведенные статистические данные свидетельствуют о том, что число осужденных за преступления, не относящиеся к категории тяжких и особо тяжких, по-прежнему остается высоким, хотя значительная часть из них не достигает высокого уровня общественной опасности, требующего изоляции от общества этой категории лиц.

Таким образом, по результатам анализа судебной практики назначения наказания может быть сделан достаточно обоснованный вывод о том, что в случае введения в УК РФ уголовного проступка за данное деяние, наряду с лишением свободы (в весьма ограниченном виде), у законодателя есть возможность предусмотреть достаточно широкий спектр наказаний, включая обязательные работы, исправительные работы, штраф, ограничение свободы.

При этом следует учитывать, что действующий УК РФ в своей Особенной части содержит: 169 уголовно-правовых норм о преступлениях небольшой тяжести, включающих в себя 205 составов, санкции которых предусматривают в числе наказаний лишение свободы; 162 уголовно-правовые нормы о преступлениях средней тяжести, включающих в себя 170 составов,

санкции которых предусматривают в числе наказаний лишение свободы.

Кроме того, следует отметить сложившуюся социально-правовую действительность, свидетельствующую о важности определения эффективных способов реализации современной уголовно-правовой политики, о чем неоднократно говорилось и в депутатской среде [9].

Говоря о целесообразности введения в российское законодательство уголовного проступка и, соответственно, о системе наказаний за них, автор обращается к зарубежному уголовному законодательству, отмечая, что во многих европейских странах на сегодняшний день существует законодательное выделение нескольких категорий преступных деяний, при котором преступления, не обладающие значительной степенью общественной опасности, определяются как уголовные проступки (французское, швейцарское, австрийское уголовное законодательство и др.). Кроме того, заслуживают внимания и *зарубежные системы наказаний за совершение уголовных проступков*, опыт законодательного конструирования которых, по мнению автора, представляет интерес и для российского уголовно-правового законодательства.

Так, *Уголовный кодекс Франции* (далее – УК Франции) [15] определил материальное основание категоризации преступлений, под которым, в отличие от прежнего уголовного законодательства, понимается тяжесть совершенного деяния, включающая в себя форму вины и меру наказания, а преступные деяния подразделяются на собственно преступления, проступки и нарушения. При этом лицу, совершившему преступление, назначается уголовное наказание (ст. 131-1 УК Франции) в виде уголовного заключения или уголовного заточения на срок не менее 10 и не более 30 лет либо пожизненно; совершившему правонарушение назначаются полицейские меры (данное противоправное деяние применительно к российскому законодательству аналогично административным правонарушениям); совершившему проступок назначается исправительное наказание, к видам которого относятся тюремное заключение, штраф, штраф-дни, работа в общественных интересах.

Поскольку особое место в числе исправительных наказаний занимают тюремное заключение и штраф, французский законодатель направил усилия на превалирующее применение видов наказаний, заменяющих тюремное заключение в случаях, когда речь идет о проступках. Такая законодательная идея легла в основу положения, согласно которому назначение судом тюремного заключения, не применяя отсрочку в его исполнении, возможно лишь на основании обоснованного судебного реше-

ния с указанием конкретных причин выбора данного наказания [1, с. 170–173].

Уголовным кодексом устанавливается положение, в соответствии с которым, с учетом предусмотренного за совершение проступка наказания в виде тюремного заключения, на усмотрение суда остается принятие решения о замене его на штраф-дни, что влечет за собой возложение обязанности на виновного оплатить сумму. Размер суммы варьируется на основании определенного судом ежедневного взноса, который не может превышать 2 000 евро. Количество штраф-дней не может превышать 360 дней (ст. 131-5 УК Франции). Кроме того, судом виновному могут быть предписаны работы в общественных местах, срок которых также регламентируется законом и составляет от 40 до 240 часов (ст. 131-8 УК Франции). При этом штраф, назначаемый в случае совершения проступков, может являться и основным, и дополнительным видом наказания.

Данное положение, по мнению автора, может быть оценено положительно и воспринято российским законодателем в части, касающейся применения за совершение проступка штрафа и общественных работ, поскольку очевидно, что в современной России при поиске альтернатив лишению свободы в уголовно-правовой политике следует признать целесообразным использование положений, выработанных международным сообществом. Уголовное правосудие играет вполне определенную роль в демократическом обществе и не должно использоваться для решения тех проблем, которые не относятся к сфере его деятельности. В этой связи мы признаем положительными усилия французского законодателя, направленные на снижение применения тюремного заключения в случаях, когда речь идет о проступках.

Германская уголовно-правовая система категоризирует преступные деяния на основе такого критерия, как предусмотренное за их совершение минимальное наказание. Так, действующий Уголовный кодекс Федеративной Республики Германия (далее – УК ФРГ) [14] регламентирует совершение лицом двух видов преступных деяний, к первому из них относится преступление, за совершение которого в качестве минимального наказания определено лишение свободы сроком от одного года. Ко второму относится проступок, представляющий собой деяние уголовно-правового характера, за совершение которого виновному лицу назначается лишение свободы от одного месяца до одного года либо денежный штраф [14, с. 125–126].

Сумма денежного штрафа исчисляется в дневных ставках, размер которых определяется судом при обязательном учете финансового состояния и личных обстоятельств виновного

(§ 40 УК ФРГ). Штраф может назначаться судом не только в качестве основного наказания, но и дополнительного аналогично положениям французского уголовного законодательства. При его назначении законодатель предусмотрел для судей дискреционные полномочия. Данное положение уже доказало свою эффективность в названных зарубежных странах и может быть актуально для российского законодателя в части применения денежных штрафов за совершение уголовных проступков.

К дополнительному наказанию отнесено запрещение управлять транспортным средством (§ 44 УК ФРГ). В числе отличительных особенностей рассматриваемой системы наказаний в ФРГ следует выделить дополнительные последствия, которые не относятся к дополнительным наказаниям, но могут быть назначены судом в качестве автоматического дополнения к основному наказанию. К таким последствиям относятся лишение права занимать определенные должности, пользоваться правами, полученными в результате публичных выборов, права публично избирать или голосовать, права быть избранным (§ 45 УК ФРГ). И отдельно законодателем выделена система мер, не относящаяся к указанным наказаниям и дополнительным последствиям, нацеленная на исправление лица, совершившего наказуемое деяние, безопасность, конфискацию имущества, изъятие предметов преступления, уничтожение орудий преступления и запрещенных к обороту вещей.

В систему мер входят: помещение в психиатрическую больницу, лечебное учреждение, установление руководящего надзора за поведением осужденного, лишение разрешения на управление автотранспортным средством, которое нужно отличать от дополнительного наказания в виде временного запрещения управлять автотранспортным средством, и запрет на профессию [4, с. 310–315].

Автор отмечает целесообразность и эффективность приведенных дополнительных наказаний и мер, направленных на исправление лица, совершившего уголовный проступок, с точки зрения возможности восприятия зарубежного законодательного опыта российским законодателем. К таким мерам могут быть отнесены лишение разрешения на управление автотранспортным средством, лишение права занимать определенные должности, пользоваться правами, полученными в результате публичных выборов, права публично избирать или голосовать, права быть избранным.

Имеет место подобная категоризация и в швейцарской уголовно-правовой системе, в которой осуществлена классификация на собственно преступления и проступки [16]. В основу их дифференциации положены вид и размер

наказания. Так, под преступлением швейцарский законодатель понимает преступное деяние, за которое предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок более трех лет (п. 2 ст. 10.1 Уголовного кодекса Швейцарии (далее – УК Швейцарии)); под проступком – деяние с наказанием в виде лишения свободы на срок не более трех лет или денежного взыскания (п. 2 ст. 10.1 УК Швейцарии). Следует отметить, что минимальный срок наказания в виде лишения свободы составляет три дня (ст. 401.3 УК Швейцарии).

Лицу, виновному в совершении проступка, могут быть назначены меры в интересах общественной безопасности (ст. 56.1 УК Швейцарии) – стационарные терапевтические мероприятия (лечение психических расстройств). Если преступник страдает серьезным психическим расстройством, суд может назначить ему стационарное лечение, если это расстройство было одним из факторов совершенного им преступления или уголовного проступка (п. 1 ст. 59.2 УК Швейцарии). Лишение свободы, связанное со стационарным лечением, обычно составляет максимум пять лет (п. 4 ст. 59.2 УК). Если преступник имеет наркозависимость, суд может назначить стационарное лечение, если это послужило фактором совершения им преступления или проступка (п. 1 ст. 60.2 УК Швейцарии). Лишение свободы, связанное с таким стационарным лечением, обычно составляет не более трех лет (п. 4 ст. 60.2 УК Швейцарии). Если на момент совершения проступка правонарушителю не исполнилось 25 лет и он страдает серьезным нарушением развития, суд может поместить его в учреждение для несовершеннолетних (п. 1 ст. 61.2 УК Швейцарии).

К лицам, совершившим проступок, применяются и иные меры, например, превентивный залог за соблюдение правомерного поведения. Однако, если наличествует опасность повторного совершения проступка либо лицо отказывается вносить залог в требуемый срок, суд вправе потребовать внести обеспечение, назначив при этом срок содержания под стражей, который не может превышать двух месяцев.

При наличии риска злоупотребления лицом своей профессиональной деятельностью, в процессе осуществления которой им был совершен проступок, суд может запретить ему полностью или частично осуществление этой деятельности или аналогичной деятельности на срок от шести месяцев до пяти лет (п. 1 ст. 67.2 УК Швейцарии); запретить общение, посещение определенных мест (ст. 67.2 УК Швейцарии); вынести дисквалификацию от вождения. Если правонарушитель использовал автомобиль для совершения тяжкого пре-

ступления или проступка и существует опасность повторного правонарушения, суд, помимо вынесения приговора или меры пресечения в соответствии со ст. 59–64 УК Швейцарии, может вынести постановление о лишении правонарушителя водительского удостоверения на срок от одного месяца до пяти лет (ст. 67.3 УК Швейцарии). Если публикация приговора по уголовному делу требуется в общественных интересах или в интересах потерпевшего или истца, суд выносит постановление об опубликовании за счет нарушителя (п. 1 ст. 68.4 УК Швейцарии).

Указанные иные меры, применяемые швейцарским законодателем к лицу за совершение уголовного проступка, включающие в себя превентивный залог за соблюдение правомерного поведения, полный или частичный запрет на осуществление профессиональной деятельности, дисквалификация от вождения (лишение прав на управление транспортным средством), по мнению автора, могут быть восприняты российским законодателем.

Аналогичный критерий при категоризировании преступных деяний наличествует в *австрийском уголовном законодательстве*, в котором в качестве преступления определяются умышленные деяния, совершение которых влечет для виновного пожизненное лишение свободы либо лишение свободы на срок от трех лет. Все остальные деяния определяются в качестве проступков [13, с. 632]. Уголовно-правовыми последствиями, наступающими для лица, виновного в совершении проступков, являются изъятие выгоды, изъятие предметов и предупредительные меры [5, с. 260–262].

Совершение проступка влечет для виновного лица лишение свободы сроком до трех лет, денежный штраф, минимальный размер которого составляет две дневные ставки при минимуме одной ставки 30 австрийских шиллингов, максимуме – 4 500. Если штраф не выплачивается, то он подлежит замене на лишение свободы при соотношении одного дня лишения свободы к двум дневным ставкам.

Положение, касающееся назначения за совершение уголовных проступков денежных штрафов, по мнению автора, могло бы быть воспринято и российским законодателем, о чем уже говорилось ранее, однако исключая при этом замену на лишение свободы, так как ч. 5 ст. 46 УК РФ гласит: в случае злостного уклонения от уплаты штрафа, назначенного в качестве основного наказания, за исключением случаев назначения штрафа в размере, исчисляемом исходя из величины, кратной стоимости предмета или сумме коммерческого подкупа или взятки, штраф заменяется иным наказанием, за исключением лишения свободы. Вместе с тем вполне мож-

но вести речь о замене штрафа на общественные или исправительные работы.

Таким образом, осуществленное изучение зарубежного опыта в части наличия в нем уголовного проступка и мер наказания за его совершение с учетом современного видения этой проблемы российскими учеными позволяет соотнести его с отечественным законодательством и на этой основе научно спрогнозировать возможность введения данной категории противоправных деяний в УК РФ и предполагаемых мер наказания за их совершение.

В качестве вывода нужно отметить следующее:

1. Российская уголовно-правовая политика на сегодняшний день имеет вектор развития в направлении поиска необходимых путей повышения эффективности такого воздействия на преступность, которое обеспечивало бы безопасность личности, общества и государства от преступных посягательств и позволяло бы выработать результативные предупредительные меры. При этом основополагающим фундаментом уголовно-правовых запретов является институт системы наказаний, который обладает особой социальной важностью с учетом имеющегося потенциала воздействия на лиц, совершающих уголовные проступки.

2. Наличие в уголовном законодательстве зарубежных стран категории уголовного проступка обусловило достаточно частое использование на практике норм, регламентирующих отношение преступного деяния к данной категории, и уже доказало свою практическую ценность и эффективность. К числу наказаний, назначаемых за совершение проступка, в большинстве случаев относятся штраф, исправительные работы, привлечение к общественным работам, арест. Редки случаи назначения лишения свободы (как правило, срок варьируется от одного до трех лет). Данный законодательный опыт, по нашему мнению, мог бы подлежать учету и российским законодателем [12, с. 41–45].

3. В систему наказаний, применяемых за совершение уголовных проступков, с учетом современных социально-экономических и политико-правовых процессов, реалий жизни и соответствующих потребностей общества в уголовно-правовой охране тех или иных сфер общественных отношений, в порядке научного прогнозирования могли бы быть включены штраф, общественные, исправительные работы, которые вполне могут быть дополнены и иными мерами, включающими в себя: лишение разрешения на управление автотранспортным средством, лишение права занимать определенные должности, пользоваться правами, полученными в результате публичных выборов, права публично избирать или голосовать, права быть избранным и т. д.

Список литературы:

1. Богданова Э. Ю. Уголовный кодекс Франции как гарант соблюдения принципа законности // Социально-экономические явления и процессы. 2014. № 10. Т. 9.
2. В Российской Федерации реализуется концепция совершенствования правосудия, которая предусматривает систему взаимосвязанных мер, объединенных общей целью – обеспечить эффективную и доступную судебную защиту прав граждан и бизнеса в разумные сроки // Рос. газ. 2020. № 231 (8285).
3. Гальперин И. М. Социальные и иные основы депенализации // Советское государство и право. 1980. № 33.
4. Дворецкий М. Ю., Кузина А. А. Система наказаний в законодательстве Российской Федерации и Федеративной Республики Германии: проблемы эффективной реализации уголовной ответственности // Вестник ТГУ. 2013. Вып. 1 (117).
5. Кибальник А. Г., Соломонович И. Г. Основные положения уголовного права Австрии // Общество и право. 2007. № 4 (18).
6. Кодекс уголовных проступков: подготовлен рабочей группой под руководством В. И. Курляндского. Москва, 1974.
7. Кузнецова Н. Ф. Преступление и преступность. Москва, 1969.
8. Максимов С. В. УК на перепутье. Стоит ли форсировать работу над новым кодексом // Рос. газ. 2011. 7 июня. URL: <http://www.rg.ru/2011/06/07/uk.html> (дата обращения: 12.12.2020).
9. Парламентские слушания в Совете Федерации 5 апреля 2017 г. URL: <http://www.council.gov.ru> (дата обращения: 23.12.2020).
10. Парламентские слушания «Совершенствование законодательства в сфере уголовно-правовой политики» с участием Председателя Совета Федерации Валентины Матвиенко и Генерального прокурора Российской Федерации Юрия Чайки от 18 ноября 2013 г. URL: <http://www.council.gov.ru> (дата обращения: 23.12.2020).
11. Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. Устав благочиния или Полицейский. Москва, 1991. Т. 5.
12. Серебренникова А. В. Классификация преступных деяний по законодательству Германии, Австрии и Швейцарии и ее значение // Бизнес в законе. 2012. № 5.
13. Уголовный кодекс Австрии (от 29 января 1974 г.). URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20002296> (дата обращения: 25.03.2021).

References:

1. Bogdanova E. Yu. Uголовnyj kodeks Francii kak garant soblyudeniya principa zakonnosti // Social'no-ekonomicheskiye yavleniya i processy. 2014. № 10. Т. 9.
2. V Rossijskoj Federacii realizuyetsya koncepciya sovershenstvovaniya pravosudiya, kotoraya predusmatrivayet sistemu vzaimosvyazannyh mer, ob'yedinennyh obshchej cel'yu – obespechit' effektivnuyu i dostupnuyu sudebnuyu zashchitu prav grazhdan i biznesa v razumnyye sroki // Ros. gaz. 2020. № 231 (8285).
3. Gal'perin I. M. Social'nyye i inyye osnovy depenalizacii // Sovetskoye gosudarstvo i pravo. 1980. № 33.
4. Dvoreckij M. Yu., Kuzina A. A. Sistema nakazaniy v zakonodatel'stve Rossijskoj Federacii i Federativnoj Respubliki Germanii: problemy effektivnoj realizacii ugolovnoj otvetstvennosti // Tomsk State University Journal. 2013. Vyp. 1 (117).
5. Kibal'nik A. G., Solomonenko I. G. Osnovnyye polozheniya ugolovnogo prava Avstrii // Obshchestvo i pravo. 2007. № 4 (18).
6. Kodeks ugolovnyh prostupkov: podgotovlen rabochej gruppoj pod rukovodstvom V. I. Kurlyandskogo. Moskva, 1974.
7. Kuznecova N. F. Prestupleniye i prestupnost'. Moskva, 1969.
8. Maksimov S. V. UK na pereput'ye. Stoit li forsirovat' rabotu nad novym kodeksom // Ros. gaz. 2011. 7 iyunya. URL: <http://www.rg.ru/2011/06/07/uk.html> (data obrashcheniya: 12.12.2020).
9. Parlamentskiye slushaniya v Sovete Federacii 5 aprelya 2017 g. URL: <http://www.council.gov.ru> (data obrashcheniya: 23.12.2020).
10. Parlamentskiye slushaniya «Sovershenstvovaniye zakonodatel'stva v sfere ugolovno-pravovoj politiki» s uchastiyem Predsedatelya Soveta Federacii Valentiny Matviyenko i General'nogo prokurora Rossijskoj Federacii Yuriya Chajki ot 18 noyabrya 2013 g. URL: <http://www.council.gov.ru> (data obrashcheniya: 23.12.2020).
11. Rossijskoye zakonodatel'stvo X–XX vekov: v 9 t. Ustav blagochiniya ili Policejskij. Moskva, 1991. Т. 5.
12. Serebrennikova A. V. Klassifikaciya prestupnyh deyanij po zakonodatel'stvu Germanii, Avstrii i Shvejcarii i yeye znachenije // Biznes v zakone. 2012. № 5.
13. Uголовnyj kodeks Avstrii (ot 29 yanvarya 1974 g.). URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20002296> (data obrashcheniya: 25.03.2021).
14. Uголовnyj kodeks Federativnoj Respubliki Germanii. Sankt-Peterburg, 2003.

14. Уголовный кодекс Федеративной Республики Германии. Санкт-Петербург, 2003.
15. Уголовный кодекс Франции (от 22 июня 1992 г.). URL: <https://legifrance.gouv.fr/affichCode.do?hsessionid=546132165665464514erwer15wer456wer1ewr> (дата обращения: 25.03.2021).
16. Уголовный кодекс Швейцарии (по состоянию на 1 июля 2020 г.). URL: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19370083/index.html> (дата обращения: 25.03.2021).
17. *Цепелев В. Ф.* Соотношение преступления и иных правонарушений: сравнительный аспект // Соотношение преступлений и иных правонарушений: современные проблемы: материалы IV Международной научно-практической конференции, посвященной 250-летию образования Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова. Москва, 2005.
15. Uголовnyj kodeks Francii (ot 22 iyunya 1992 g.). URL: <https://legifrance.gouv.fr/affichCode.do?hsessionid=546132165665464514erwer15wer456wer1ewr> (data obrashcheniya: 25.03.2021).
16. Uголовnyj kodeks Shvejcarii (po sostoyaniyu na 1 iyulya 2020 g.). URL: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19370083/index.html> (data obrashcheniya: 25.03.2021).
17. *Cepelev V. F.* Sootnosheniye prestupleniya i inyh pravonarushenij: sravnitel'nyj aspekt // Sootnosheniye prestuplenij i inyh pravonarushenij: sovremennyye problemy: materialy IV Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii, posvyashchennoj 250-letiyu obrazovaniya Moskovskogo gosudarstvennogo universiteta imeni M. V. Lomonosova. Moskva, 2005.

Для цитирования:

Сизова Виктория Николаевна. Система наказаний за совершение уголовных проступков в порядке научного прогнозирования // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 3 (59). С. 108–115.

For citation:

Sizova Viktoriya Nikolaevna. The system of punishments for committing criminal offenses in the scientific forecasting order // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2021. № 3 (59). P. 108–115.

ВЫЯВЛЕНИЕ, РАСКРЫТИЕ и расследование преступлений

СТАНИСЛАВ ИГОРЕВИЧ ДОЛГАНОВ,
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: dolganoff.stanislav@yandex.ru

STANISLAV IGOREVICH DOLGANOV,
Adjunct** of the 3rd Faculty Training of Scientific
and Scientific-Pedagogical Personnel
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: dolganoff.stanislav@yandex.ru

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

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

УДК 343.722

DOI 10.24412/2072-9391-2021-359-116-122

Дата поступления статьи: 26 февраля 2021 г.

Дата принятия статьи в печать: 10 сентября 2021 г.

Меры предупреждения корпоративного мошенничества в сфере банковской деятельности Measures to Prevent Corporate Fraud in the Banking Sector

Аннотация

Актуальность: банки вносят значительный вклад в экономическое развитие страны, генерируя и перераспределяя доходы между субъектами экономической деятельности. Мошеннические действия персонала банковских организаций, совершение которых становится возможным отчасти в результате недостаточности предпринимаемых мер предупреждения преступлений, зачастую причиняют компаниям значительный материальный и репутационный ущерб.

Постановка проблемы: в настоящее время специалисты-криминологи достаточно активно проводят исследования в области предупреждения противоправных действий в сфере банковской деятельности. Однако проведенные исследования не выявляют многие факторы из поведенческих моделей мошенников, а подтверждают ранее проверенные теории, также недостаточно внимания уделяется совершенствованию

Abstract

The relevance: banks make a significant contribution to the economic development of the country by generating and redistributing income between economic entities. Fraudulent actions of the personnel of banking organizations, the commission of which becomes possible partly as a result of insufficient measures taken to prevent crimes, often cause significant material and reputational damage to companies.

The problem statement: currently, criminologists are actively conducting research in the field of preventing illegal actions in the field of banking. However, the conducted studies often do not identify many factors from the behavioral models of fraudsters, but confirm previously proven theories, and insufficient attention is paid to improving organizational measures to prevent corporate fraud.

The purpose of the study: to develop scientifically-reasoned organizational measures to prevent corporate fraud in the banking sector.

* Ранее — старший оперуполномоченный отделения экономической безопасности и противодействия коррупции ОМВД России по г. Кузнецку УМВД России по Пензенской области.

** Previously, he was a senior operative of the Department of Economic security and anti-corruption of the Ministry of Internal Affairs of Russia in the city of Kuznetsk of the Ministry of Internal Affairs of Russia in the Penza region.

организационных мер предупреждения корпоративного мошенничества.

Цель исследования: выработка научно-аргументированных организационных мер предупреждения корпоративного мошенничества в сфере банковской деятельности.

Методы: диалектический, сравнительный, описательный, анализ, абстрагирование.

Результаты и ключевые выводы: в настоящей статье рассмотрены актуальные меры предупреждения корпоративного мошенничества в сфере банковской деятельности. Результаты исследования в области криминологии позволяют расширить представления о роли этического компонента в профилактике мошенничества персонала, а также имеют практическое значение для отечественной банковской сферы.

Ключевые слова: экономическая безопасность; банковская деятельность; преступление; предупреждение; внутренний контроль.

The methods: dialectical, comparative, descriptive, analysis, abstraction.

The results and key conclusions: this article discusses current measures to prevent corporate fraud in the banking sector. The results of the research in the field of criminology allow us to expand the understanding of the role of the ethical component in the prevention of staff fraud, and also have practical significance for the domestic banking sector.

Key words: economic security; banking activity; crime; prevention; internal control.

Преступления в сфере банковской деятельности имеют серьезные последствия для банковской системы, общества и государства, которые зачастую сложно измерить или оценить количественно. Однако очевидно, что взаимосвязь между преступлениями и экономическими переменными существует и криминализация отдельных сфер экономической деятельности имеет пагубные последствия для экономической безопасности страны в целом [7, 11].

Согласно официальным статистическим данным за период с января по декабрь 2020 г. количество зарегистрированных в России преступлений, связанных с финансово-кредитной системой, увеличилось по сравнению аналогичным периодом прошлого года на 5,1 % и составило 31 309 [8, с. 45].

Важную роль в сдерживании роста банковской преступности может сыграть предупреждение корпоративного мошенничества в сфере банковской деятельности, под которым следует понимать «использование банковским работником своего положения с целью личного обогащения посредством умышленного ненадлежащего использования или злоупотребления ресурсами и активами организации — работодателя, совершения преступлений против интересов организации в сфере банковской деятельности» [4, с. 137].

При этом высокая латентность корпоративного мошенничества в сфере банковской деятельности создает трудности для развития банковской сферы.

В ходе исследования, проведенного PwC в России¹, почти половина респондентов указала, что среди мошенников преобладают сотрудники их компаний (48 %), причем угроза исходит в большей мере от руководителей высшего и среднего звена (39 и 47 % от общего количества мошенников внутри компании соответственно) [13].

Согласно исследованиям ACFE² большинство собственников и владельцев банковских и кредитных организаций осознают необходимость инвестиций в разработку и реализацию превентивных мер, так как мошенничество персонала достаточно дорого им обходится. Средний ущерб, причиненный компаниям от преступной деятельности руководителей организаций, только в 19 % выявленных случаев составил 850 000 долларов США [2].

Согласно отчету за 2019 г., проведенному при участии Центра исследований по противодействию мошенничеству при Портсмутском университете, в ходе которого было обновлено исследование, проведенное в 2009 г., и собрана статистически достоверная информация со всего мира о реальных финансовых издержках мошенничества установлено, что мошенничество обходится мировой экономике в 3,89 трлн фун-

¹ PricewaterhouseCoopers (PwC) — аудиторская компания, которая предоставляет аудиторские услуги, услуги в области стратегического и операционного консультирования, обучения, налогового консультирования и права компаниям разных отраслей.

² Association of Certified Fraud Examiners (ACFE) — международная организация, объединяющая профессионалов в области безопасности бизнеса, работающих в частных компаниях.

тов стерлингов. При этом убытки за последнее десятилетие выросли на 56 % [3]. В связи с чем в условиях нынешней нестабильной рыночной ситуации конкурентное преимущество может быть достигнуто путем инвестирования в меры по борьбе с мошенничеством для снижения этих издержек.

Как правило, малые и средние организации имеют ограниченные ресурсы и бюджеты для инвестирования в меры противодействия мошенничеству по сравнению с крупными корпорациями [6]. Безусловно, меры внутреннего контроля за персоналом и выявления незаконных действий играют весомую роль в раскрытии экономических преступлений. Поэтому малые и средние организации более подвержены феномену «айсберга мошенничества», который предполагает, что большинство совершаемых противоправных действий скрыто и противодействие им малоэффективно в силу кадровых и бюджетных ограничений.

Несмотря на важность борьбы с корпоративным мошенничеством, не все банковские организации уделяют достаточного внимания внедрению и применению мер противодействия этому явлению. Это может быть связано как с попытками экономии и сокращения расходов, так и с банальной необразованностью. Достаточно вспомнить, что «треугольник мошенничества» был описан Дональдом Кресси еще в 1953 г. и является актуальным до настоящего времени [5].

В «треугольнике мошенничества Кресси» представлены элементы, позволяющие злоумышленнику совершить мошенничество, включающие в себя: мотив или давление, которое побуждает человека к совершению мошеннических действий; возможность, которая облегчает ему совершить мошенничество; способность оправдывать свое противоправное поведение.

Уязвимость, с которой организация сталкивается со стороны злоумышленников способных объединить все три элемента, принято называть «риском мошенничества».

Существуют различные факторы, влияющие на «риск мошенничества». К основным факторам, с которыми сталкивается компания, относят:

- специфику деятельности организации;
- взаимоотношения между организациями-участниками в сферах их деятельности (в т. ч. конкуренция);
- эффективность внутреннего контроля;
- этику и ценности компании.

Согласно общепринятым стандартам разработка целостной системы безопасности противодействия мошенничеству персонала состоит из следующих этапов:

- мониторинга финансовых и организационных процессов в организации;
- выявление проблемы (оценка рисков);
- разработка стратегии решения проблемы (управление рисками).

Как правило, план противодействия корпоративному мошенничеству включает следующие пункты:

- мотивация руководителей на соблюдение и поддержание эффективности антимошеннических мер;
- развитие этической корпоративной культуры, разработка и внедрение кодекса поведения;
- освоение сотрудниками безопасности учебных программ по борьбе с мошенничеством.
- прозрачность заключения договоров и осуществления транзакций между организацией, сотрудниками и контрагентами;
- мониторинг заключения и исполнения договорных обязательств;
- надлежащий мониторинг профессиональной деятельности сотрудников;
- эффективная работа «горячих линий».

Значительное внимание уделяется внутреннему контролю, который должен обладать следующими характеристиками:

- эффективность (оценивается по разным критериям и заключается, как правило, в окупаемости расходов на внутренний контроль);
- наличие четкого алгоритма расследования инцидентов и применения мер наказания.

К наиболее распространенным и эффективным мерам профилактики корпоративного мошенничества принято относить:

- компьютеризированный мониторинг;
- внеплановый аудит;
- разделение обязанностей;
- осуществление внутренних досудебных проверок;
- установление лимитов авторизации;
- предварительная проверка кредитоспособности контрагентов;
- обязательный отпуск сотрудников;
- функционирование «горячих линий» для сотрудников и клиентов;
- программа поощрения сотрудников;
- программа вознаграждения для осведомителей;
- политика борьбы с корпоративным мошенничеством;
- внедрение корпоративной этики нетерпимости к проявлениям мошеннических действий.

Восприятие возможности совершения мошеннических действий не будучи обнаруженным может возникнуть в результате влияния одного или нескольких факторов, а именно:

- слабый внутренний контроль;
- отсутствие судебного преследования виновных;
- неэффективная система оповещения о мошенничестве персонала, отсутствие коммуникации и защиты информатора.

Одним из подходов профилактики корпоративного мошенничества является политика сдерживания под угрозой наказания. Традиционно в юридической литературе сдерживание подчеркивается как способ борьбы с преступностью [9]. Считается, что более определенное, суровое и быстро приводимое в действие наказание воспринимается индивидами более эффективно. Действительно, теория сдерживания способствует пониманию фактов профессионального мошенничества со стороны персонала банковских и кредитных организаций, поскольку в них осуществляют трудовую деятельность, как правило, рациональные люди, которые хотят максимизировать прибыль и избежать убытков [10]. Поэтому, исходя из самой природы злоумышленников, предлагается обращать внимание на вышеупомянутый треугольник мошенничества Д. Кресси и использовать подход к предупреждению преступности, основанный на «сокращении возможностей». В треугольнике мошенничества преступная возможность обычно проявляется при недостаточном контроле и низкой вероятности быть пойманным. Соответственно, усиление сдерживающих факторов может уменьшить возможность совершения мошеннических действий за счет увеличения воспринимаемой вероятности выявления противоправного деяния и наказания за него [1].

Другой подход предусматривает ставку на использование методов повышения достоверности обнаружения фактов мошенничества путем сосредоточения внимания на мониторинге и выявлении. Для мониторинга и выявления инсайдерского мошенничества используются как традиционные методы (внутренний и внешний аудит с привлечением соответствующих специалистов), так и использование передовых информационных технологий для обнаружения мошенничества и отслеживания мошенников в режиме реального времени. Например, программа непрерывного мониторинга направлена на выявление аномалий, триггерных точек и индикаторов риска с использованием больших объемов данных. Эта программа ищет маркеры, которые требуют дальнейшего расследования и позволяют руководству или аудиторам гораздо быстрее выявлять мошеннические действия, что тем самым снижает издержки организации. Согласно исследованиям KPMG³ исполь-

зование автоматизированных систем (компьютеризированный мониторинг и анализ данных) является эффективной системой управления рисками, их доля в выявлении фактов мошеннических действий составляет 82 % [12]. В компьютерных программах нет места субъективным человеческим суждениям в то время как должностные лица отделов аудита могут проявлять предвзятость, которая проявляется в заведомо негативном отношении к проверяемым, принимать во внимание репутацию сотрудника, что не всегда объективно учитывается и позволяет выявить противоправную деятельность при расследовании мошенничества среди персонала.

Наличие эффективного контроля является одним из наиболее важных шагов, которые организация может предпринять для предупреждения и выявления профессионального мошенничества. Несмотря на множество контрольных процедур, которые приняты в банковских и кредитных организациях, в практике применяют пять основных видов контроля:

- 1) разделение обязанностей — декомпозиция процесса выполнения задачи более чем на две части таким образом, чтобы один человек не имел полного контроля над ее выполнением (например, выписка чеков, совершение платежей и получение наличных денежных средств не должны выполняться одним сотрудником);
- 2) система подтверждения полномочий — наделение определенного круга сотрудников полномочиями совершать значимые действия, иметь доступ к информации (система паролей, право подписи и т. д.);
- 3) система независимых проверок — если сотрудники знают, что их работа будет осуществляться под наблюдением других людей, то возможность совершить и скрыть мошенничество будет минимизирована (аудит, инвентаризации, ревизии и т. д.);
- 4) физический контроль — физические средства защиты, такие как хранилища, сейфы и замки, уменьшают возможность совершения противоправных действий, затрудняя сотрудникам доступ к активам;
- 5) документальный контроль — использование документов и записей, составление форм отчетности.

Дополнительным к двум вышеперечисленным подходам к профилактике корпоративного мошенничества следует считать подход этической мотивации, который в настоящее время внедряют многие организации. Его популяризацию связывают с ограниченными возможностями традиционных механизмов контроля и интеграцией этической культуры в систему управления. Утверждается, что незаконная или неэтичная деятельность может быть минимизирована

³ KPMG — международная сеть фирм, предоставляющих аудиторские, налоговые и консультационные услуги.

за счет поддержания этической корпоративной культуры. Соответственно, для успешной реализации этического подхода необходимо наличие следующих элементов:

– наличие основных этических ценностей, заложенных во всей корпорации, в ее политике и процессах;

– разработка и принятие официальной программы по этике (декларация, корпоративный кодекс);

– постоянное присутствие этического лидерства, показывающее пример для деятельности, совета директоров и топ-менеджеров.

Таким образом, можно сделать вывод о существовании трех основных факторов, влияющих на культуру борьбы с мошенничеством в организациях:

1) четкое обозначение этического поведения;

2) проверка персонала (например, проверка биографических данных для создания здорового (в моральном плане) и работоспособного коллектива);

3) поддержание морального духа в коллективе.

Кроме того, чтобы корпоративный кодекс поведения действительно был эффективным в предотвращении неэтичного поведения, нужно больше, чем просто модное веяние и показательная декларативность. По своей сути, декларация о политике борьбы с мошенничеством, кодекс поведения – это обещания и обязательства. На самом же деле, запуск этой системы не решает в банке вопросов этики и честности сотрудников. Обещания и реальные действия сотрудников зачастую расходятся и определяются внутренней мотивацией каждого отдельного работника. Довольно часто встречаются ситуации, когда сотрудники просто подписывают предлагаемый работодателем меморандум или ставят подписи об ознакомлении с кодексом корпоративной этики (один раз год) и тут же об этом забывают.

Следует отметить, что любая система внутреннего контроля не в состоянии полностью предотвратить или выявить случаи корпоративного мошенничества, потому что возможен такой вариант, когда действия систем управления и контроля могут быть переопределены топ-менеджерами и ответственными должностными лицами. Подтверждается это тем, что наблюдается тенденция к росту доли руководителей высшего звена, участвующих в совершении противоправных действий (с 15 % в 2016 г. до 39 % в 2018 г.) [13].

Одна из основных систем предотвращения злоупотреблений управленческими функциями – надзор со стороны совета директоров, особенно внешних (неисполнительных директоров). Именно он находится на самом вершине корпоративного управления и несет ответствен-

ность за защиту активов организации, дисциплинирование высшего руководства и установление этического тона в компании. Тем самым этическое поведение сотрудников всей организации в значительной степени зависит от решений и действий совета директоров.

Еще одним важным инструментом проверки правильности принятия управленческих решений руководством является внешний аудит. Однако, вопреки распространенному мнению, задача внешних аудиторов состоит не только в обнаружении мошенничества, но и в анализе финансовой отчетности на соответствие стандартам бухгалтерского учета. Нарушение требований к бухгалтерскому учету обычно называют «разрывом аудиторских ожиданий». Происходит оно потому, что внешние аудиторы не всегда являются специалистами в выявлении и квалификации преступлений. Таким образом, не внешние аудиторы, а именно генеральный директор (председатель правления) берет на себя окончательную ответственность за целостность системы контроля для предотвращения мошенничества.

Следует также учитывать, что банковские учреждения уязвимы к инсайдерской угрозе и требуют специальных мер обеспечения безопасности, а непосредственно корпоративное мошенничество в сфере банковской деятельности можно отнести к одному из факторов, способствующих серьезным банковским кризисам.

Таким образом, исследование проблем совершенствования мер предупреждения корпоративного мошенничества в сфере банковской деятельности показало нерешенность вопроса о том, какой подход является приоритетным при реализации организационных мер профилактики: политика сдерживания под угрозой наказания, внешний и внутренний контроль персонала либо этическая мотивация. Это позволяет предположить о наличии следующих недостатков: слабое взаимодействие банковских организаций с надзорными и правоохранительными органами, недостаточный внутренний контроль, неэффективная система оповещения руководства организации о мошенничестве персонала, низкий уровень этической корпоративной культуры.

В связи с этим представляется целесообразным использовать в системах внутреннего и внешнего контроля компьютеризированный мониторинг и анализ данных.

Формирование у персонала организаций нетерпимости к противоправной деятельности и поддержание этической корпоративной культуры определяется автором как этическое-мотивационный подход, имеющий перспективы в предупреждении корпоративного мошенничества, при условии интеграции этической культуры в систему управления.

Список литературы:

1. Альбрехт У., Венц Дж., Уильямс Т. Мошенничество. Луч света на темные стороны бизнеса / пер. с англ. Д. Рапопорта. Санкт-Петербург, 1995.
2. Ассоциация сертифицированных специалистов по расследованию хищений / ACFE. (2018). Отчет для наций: Глобальное исследование 2018 г. по вопросам профессионального мошенничества и злоупотреблений. URL: <https://s3-us-west-2.amazonaws.com/acfe-public/2018-report-to-the-nations.pdf> (дата обращения: 12.02.2021).
3. Джи Д., Баттон М. Отчет «Финансовые издержки мошенничества в 2019 году: последние данные со всего мира». URL: <https://www.crowe.com/uk/croweuk/insights/financial-cost-of-fraud-2019> (дата обращения: 12.02.2021).
4. Долганов С.И. Общественная опасность корпоративного мошенничества в сфере банковской деятельности // Закон и право. Москва, 2020. № 11.
5. Ковасич Дж. Л. Противодействие мошенничеству: как разработать и реализовать программу мероприятий. Москва, 2010.
6. Лизяева В.В. Предупреждение и выявление фактов внутрикорпоративного мошенничества как один из факторов повышения эффективности и качества управления организацией: монография. Москва, 2015.
7. Ручкина Г.Ф. Правовые и организационные проблемы банковской сферы экономики в кризисных условиях // Юридический мир. Москва, 2010. № 1.
8. Состояние преступности в России за январь — декабрь 2020 года: сборник ФКУ «Главный информационно-аналитический центр» МВД России. Москва, 2021. URL: <https://xn—b1aew.xn—p1ai/reports/item/22678184/> (дата обращения: 02.02.2021).
9. Трунцевский Ю. В. О проблемах правового регулирования взаимоотношений государства и бизнеса // Юридический мир. 2011. № 4.
10. Трунцевский Ю. В. Меры уголовно-правового воздействия: понятие и виды // Российская юстиция. 2015. № 5.
11. Трунцевский Ю. В., Ищук Я. Г. Профилактика преступлений органами внутренних дел в сфере обеспечения экономической безопасности Российской Федерации // Безопасность бизнеса. 2019. № 1.
12. Глобальное исследование по вопросам мошенничества в банковской сфере. Комплексные угрозы мошенничества: способны ли банки достойно принять вызов //

References:

1. Al'brekht U., Venc Dzh., Uil'yams T. Moshennichestvo. Luch sveta na temnye storony biznesa / per. s angl. D. Rapoporta. Sankt-Peterburg, 1995.
2. Associaciya sertifikirovannyh specialistov po rassledovaniyu hishchenij / ACFE. (2018). Otchet dlya nacij: Global'noe issledovanie 2018 g. po voprosam professional'nogo moshennichestva i zloupotreblenij. URL: <https://s3-us-west-2.amazonaws.com/acfe-public/2018-report-to-the-nations.pdf> (data obrashcheniya: 12.02.2021).
3. Dzhi D., Batton M. Otchet «Finansovye izderzhki moshennichestva v 2019 godu: poslednie dannye so vsego mira». URL: <https://www.crowe.com/uk/croweuk/insights/financial-cost-of-fraud-2019> (data obrashcheniya: 12.02.2021).
4. Dolganov S. I. Obshchestvennaya opasnost' korporativnogo moshennichestva v sfere bankovskoy deyatel'nosti // Zakon i pravo. Moskva, 2020. № 11.
5. Kovasich Dzh. L. Protivodejstvie moshennichestvu: kak razrabotat' i realizovat' programmu meropriyatij. Moskva, 2010.
6. Lizaeva V. V. Preduprezhdenie i vyyavlenie faktov vnutri korporativnogo moshennichestva kak odin iz faktorov povysheniya effektivnosti i kachestva upravleniya organizaciej: monografiya. Moskva, 2015.
7. Ruchkina G. F. Pravovye i organizacionnye problemy bankovskoy sfery ekonomiki v krizisnyh usloviyah // Yuridicheskij mir. Moskva, 2010. № 1.
8. Sostoyanie prestupnosti v Rossii za yanvar' — dekabr' 2020 goda: sbornik FKU «Glavnyj informacionno-analiticheskij centr» MVD Rossii. Moskva, 2021. URL: <https://xn—b1aew.xn—p1ai/reports/item/22678184/> (data obrashcheniya: 02.02.2021).
9. Truncevskij Yu. V. O problemah pravovogo regulirovaniya vzaimootnoshenij gosudarstva i biznesa // Yuridicheskij mir. 2011. № 4.
10. Truncevskij Yu. V. Mery ugolovno-pravovogo vozdejstviya: ponyatie i vidy // Rossijskaya yusticiya. 2015. № 5.
11. Truncevskij Yu. V., Ishchuk Ya. G. Profilaktika prestuplenij organami vnutrennih del v sfere obespecheniya ekonomicheskoy bezopasnosti Rossijskoj Federacii // Bezopasnost' biznesa. 2019. № 1.
12. Global'noe issledovanie po voprosam moshennichestva v bankovskoy sfere. Kompleksnye ugrozy moshennichestva: sposobny li banki dostojno prinyat' vyzov // KPMG Nalogi i Konsul'tirovanie. 2019. URL: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/ru/pdf/2019/12/ru-ru-global-banking-fraud-survey.pdf> (data obrashcheniya: 02.02.2021).

- КПМГ Налоги и Консультирование. 2019. URL: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/ru/pdf/2019/12/ru-ru-global-banking-fraud-survey.pdf> (дата обращения: 02.02.2021).
13. Противодействие мошенничеству: какие меры принимают компании? // Российский обзор экономических преступлений за 2018 год. URL: <https://www.pwc.ru/ru/forensic-services/assets/PwC-recs-2018-rus.pdf> (дата обращения: 02.02.2021).
13. Protivodejstvie moshennichestvu: kakie меры принимают компании? // Rossijskij obzor ekonomicheskikh prestuplenij za 2018 god. URL: <https://www.pwc.ru/ru/forensic-services/assets/PwC-recs-2018-rus.pdf> (data obrashcheniya: 02.02.2021).

Для цитирования:

Долганов Станислав Игоревич. Меры предупреждения корпоративного мошенничества в сфере банковской деятельности // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 3 (59). С. 116–122.

For citation:

Dolganov Stanislav Igorevich. Measures to prevent corporate fraud in the banking sector // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2021. № 3 (59). P. 116–122.

ПЁТР ИВАНОВИЧ 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: IvanovPI1952@yandex.ru

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

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

Scientific Specialty:
12.00.12 – Criminalistics;
Forensic Expert Activity;
Operational and Investigative Activities.

ORCID 0000–0002–2367–3369

УДК 336.61

DOI 10.24412/2072-9391-2021-359-123-131

Дата поступления статьи: 19 апреля 2021 г.

Дата принятия статьи в печать: 10 сентября 2021 г.

Об особенностях выявления и раскрытия экономических и коррупционных преступлений, совершаемых при освоении бюджетных средств (оперативно-розыскной аспект)

On the Specifics of Identifying and Disclosing Economic and Corruption Crimes Committed During the Development of Budget Funds (Operational Investigative Aspect)

Аннотация

Актуальность определения и анализа отличительных особенностей выявления и раскрытия экономических и коррупционных преступлений, совершаемых при освоении бюджетных средств, во многом обусловлена необходимостью установления механизма влияния совокупности факторов на выбор оптимальной модели решения указанных задач. Нестабильность криминогенной ситуации, складывающейся в сфере освоения бюджетных средств, требует принятия безотлагательных мер по ее декриминализации и минимизации причиняемого ущерба. Такая потребность на сегодняшний день продиктована главным образом некоторой активизацией деятельности криминальных структур, действующих в указанной сфере.

Постановка проблемы: как показывает проведенное выборочное изучение, без оперативно-розыскного обеспечения деятельности по выявлению и раскрытию экономических и коррупционных преступлений, совершаемых

Abstract

The relevance of determining and analyzing the distinctive features of identifying and disclosing economic and corruption crimes committed during the development of budget funds is largely due to the need to establish a mechanism for the influence of a set of factors on the choice of the optimal model for solving these problems. The instability of the criminal situation in the sphere of budget funds development requires the adoption of urgent measures to decriminalize it and minimize the damage caused. Such a need today is dictated mainly by some activation of the activities of criminal structures operating in this area.

The problem statement: as the conducted selective study shows, without operational search support for the identification and disclosure of economic and corruption crimes committed in the field of budget funds allocated for the implementation of national projects (programs), it is impossible to protect these funds from criminal encroachments due to the presence in the system

в сфере освоения бюджетных средств, направляемых на реализацию национальных проектов (программ), невозможно обеспечить защиту этих средств от преступных посягательств ввиду наличия в рассматриваемой системе глубоко скрытых схем (способов) подготовки и совершения названных противоправных деяний.

Цель исследования: выработка научно обоснованных подходов к разработке комплекса оперативно-розыскных и иных мер по защите бюджетных средств, выделенных на реализацию национальных проектов (программ). Такая цель не может быть успешно достигнута без учета отличительных особенностей деятельности по выявлению и раскрытию экономических и коррупционных преступлений, совершаемых при освоении бюджетных средств, поскольку они отражают специфику и совокупность форм и методов оперативно-розыскной работы.

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 обеспечения деятельности по выявлению и раскрытию экономических и коррупционных преступлений, совершаемых при освоении бюджетных средств, и определение на этой основе оптимального комплекса мер, направленных на повышение его эффективности. Научное обоснование такого комплекса, составляющего содержание оперативно-розыскного обеспечения деятельности, обусловлено необходимостью декриминализации рассматриваемой сферы и минимизации влияния негативных факторов на нее. Для этого в первую очередь должны быть своевременно выявлены источники угроз экономической безопасности указанной сферы, которые заслуживают пристального внимания на предмет всестороннего изучения и анализа преступления экономической и коррупционной направленности, что создает объективную предпосылку для выработки научно обоснованных предложений и рекомендаций по совершенствованию оперативно-розыскного обеспечения деятельности. Кроме того, считаем целесообразным сформировать организационно-правовой механизм непрерывного слежения за состоянием криминогенной ситуации в рассматриваемой сфере, отвечающий реалиям сегодняшнего дня.

under consideration of deeply hidden schemes (methods) for preparing and committing these illegal acts.

The purpose of the study: to develop scientifically based approaches to the development of a set of operational-investigative and other measures to protect budget funds allocated for the implementation of national projects (programs). Such a goal cannot be successfully achieved without taking into account the distinctive features of the activities for the identification and disclosure of economic and corruption crimes committed during the development of budget funds, since they reflect the specifics and the totality of forms and methods of operational investigative work.

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

The results and key conclusions: timely knowledge of the laws of the system of operational investigative support for the identification and disclosure of economic and corruption crimes committed during the development of budget funds, and determination on this basis of the optimal set of measures aimed at improving its effectiveness. The scientific justification of such a complex, which constitutes the content of operational investigative support for activities, is due to the need to decriminalize the sphere under consideration and minimize the influence of negative factors on it. To do this, first of all, the sources of threats to the economic security of this sphere should be identified in a timely manner, which deserve close attention for a comprehensive study and analysis of crimes of an economic and corruption orientation, which creates an objective prerequisite for the development of scientifically based proposals and recommendations for improving operational investigative support of activities. In addition, we consider it expedient to form an organizational and legal mechanism for continuous monitoring of the state of the criminal situation in the area under consideration, which meets the realities of today.

Ключевые слова: сфера освоения бюджетных средств; выявление; раскрытие; комплекс мер; система слежения; сохранность бюджетных средств.

Key words: the sphere of budget funds development; identification; disclosure; a set of measures; tracking system; safety of budget funds.

Руководители территориальных органов МВД России на региональном уровне и их подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции (далее – ЭБиПК), принимая меры по своевременному выявлению и раскрытию хищений бюджетных средств в сфере их освоения, непременно должны учитывать состояние не только криминальной, но и экономической ситуации в регионе¹, которую характеризуют такие факторы, как: недружественные действия иностранных государств против Российской Федерации (экономические их санкции и ограничения); повсеместно сохраняющийся высокий уровень криминализации и коррупции в экономике; недостаточный объем инвестиций в секторы реального производства, обусловленный прежде всего неблагоприятным инвестиционным климатом; высокие издержки бизнеса; избыточные административные барьеры; наличие недостатков в защите прав собственности; значительная доля теневой экономики. Эти и другие факторы, взятые в совокупности, в значительной степени препятствуют эффективной реализации национального приоритета «Экономический рост».

На этом фоне процессы выделения, расходования и освоения бюджетных средств остро нуждаются в оперативно-розыскном отслеживании в силу большой вероятности их расхищения и нецелевого использования. Глава государства неоднократно обращал внимание руководителей правоохранительных органов на важность принятия ими действенных мер по очищению указанных этапов от криминала, на необходимость своевременного пресечения фактов хищений бюджетных средств, в том числе выделяемых на борьбу с коронавирусной инфекцией, жесткого реагирования на попытки создания теневых схем и незаконного вывода капитала за рубеж [2].

Не случайно факты совершения преступлений экономической направленности на этапе освоения бюджетных средств, в том числе выделяемых на реализацию национальных проектов (программ), вызывают особое беспокойство [6]. На это указывает и ведомственная статистика. Для убедительности приведем данные за последние годы. Так, в 2017 г. органами внутренних дел (далее – ОВД) было выявлено 4 656 преступлений, в том числе коррупцион-

ной направленности 2 498, ущерб от которых составил свыше 17 млрд руб. В 2018 г. было зарегистрировано указанных видов преступлений в два раза меньше (2 235), соответственно, и преступлений коррупционной направленности (1 179). Материальный ущерб от них составил порядка 10 млрд руб. [10]

В январе – декабре 2019 г. было выявлено 1 698 преступлений, связанных с освоением бюджетных средств, из них 997 – коррупционной направленности. Закончены расследованием уголовные дела о 1 285 преступлениях, в том числе, совершенных в организованных формах – 181. Размер материального ущерба составил свыше 7,7 млрд руб., наложен арест на имущество, добровольно погашено, изъято имущества, денег на сумму более 4 млрд руб. Выявлено 852 лица, совершивших данные преступления, из которых 616 привлечено к уголовной ответственности [11].

В 2020 г. было выявлено 2 500 преступлений экономической направленности, из них, связанных с нацпроектами – 800. Разумеется, приведенные нами сведения не отражают реального состояния, так как сохраняется высокий уровень латентности, зависящий от многих факторов [1, с. 7–14]. Почти каждое второе преступление (более 1,3 тыс.) квалифицировалось как совершенное в крупном и особо крупном размере либо причинившее крупный ущерб, 61 преступление – как совершенное в составе организованной группы или преступного сообщества. Размер причиненного материального ущерба составил 18,2 млрд руб. Обеспечено возмещение материального ущерба на сумму 10,8 млрд руб. [12]

Вышеприведенные результаты, на наш взгляд, могли быть гораздо весомее, если бы не помешали две тесно взаимосвязанные причины, а именно:

1) значительное отставание законодательства от современного темпа развития общественных отношений, а правоприменения еще более от динамично развивающихся способов и форм совершения экономических и коррупционных преступлений, основанных на новых технологиях и социальных коммуникациях;

2) выявление преступлений экономической и коррупционной направленности по результатам рассмотрения официальных заявлений и обращений (достигает до 74 %), что свидетельствует о явной недооценке оперативно-розыскной функции [7, с. 11–13].

Нами проведенное исследование позволило обобщить и выделить некоторые особенности выявления и раскрытия экономических и коррупционных преступлений, совершаемых при

¹ О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года: указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2902. Территориальные органы МВД России на региональном уровне с их учетом принимают меры, направленные на реализацию государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 345 // СЗ РФ. 2014. № 18 (Ч. IV). Ст. 2188.

освоении бюджетных средств, которые во многом обусловлены²:

— *наличием вызовов и угроз*. Ключевые вызовы и угрозы нанесения ущерба экономическим интересам определены Стратегией экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года, принятой Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208³. К числу таких угроз в названном документе обозначены: общая криминализация экономических отношений, высокий уровень коррупции в экономической сфере, сохранение объемов теневой экономики. Мы полагаем, что успешному преодолению названных видов угроз могут способствовать: надлежащая организация координации деятельности правоохранительных органов при выполнении ими прежде всего информационно-аналитической и оперативно-розыскной функций; повышение квалификации сотрудников с учетом повсеместного внедрения современных информационных технологий, в том числе в сфере обеспечения ведомственного сегмента экономической безопасности; научно-методическое обеспечение деятельности по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию преступлений экономической и коррупционной направленности в сфере предпринимательства. Например, ОВД обязаны принять меры, определенные ч. 4 ст. 12 Федерального закона «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ⁴, в части выявления причин преступлений и условий, способствующих их совершению;

— *принятием в общегосударственном масштабе мер по реализации национальных проектов (программ)*. Среди стратегических задач, стоящих перед правоохранительными органами, включая оперативные подразделения полиции, защита бюджетных средств, выделяемых на финансирование национальных проектов, предполагает принятие ими комплекса организационно-управленческих и оперативно-розыскных мер.

Это обусловлено, наряду с другими обстоятельствами, намеченными указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204⁵ девятью национальными целями развития страны, в соответствии с которыми опреде-

лены 11 национальных проектов и одна национальная программа, в рамках которых запланировано к реализации 66 федеральных проектов и программ.

Заметим, при этом общий планируемый объем финансирования национальных проектов составляет более 25 трлн руб.

Учитывая большие средства, выделяемые из консолидированного бюджета страны, со своей стороны предлагаем принять на региональном и муниципальном уровнях целевые программы по защите бюджетных средств, предназначенных для реализации национальных проектов (программ), в частности, «Развитие АПК», «Здравоохранение», «Образование», «Жилье и городская среда», «Экология», «Производительность труда и поддержка занятости», «Наука», «Цифровая экономика», «Культура», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Международная кооперация и экспорт».

Одновременно считаем, что в целях успешного решения указанной задачи проводимые мероприятия следует осуществлять в тесном взаимодействии с ФСБ России, ФТС России, ФАС России, ФНС России, Счетной палатой Российской Федерации, Федеральным казначейством, Росфинмониторингом, Следственным комитетом Российской Федерации и другими федеральными органами исполнительной власти, а также государственными корпорациями. Организационной основой такого взаимодействия должен служить межведомственный план мероприятий, разработанный по результатам предварительно проведенного мониторинга. По такому пути и идут на сегодня названные субъекты взаимодействия.

Центральное место среди намечаемых мероприятий должны занять меры по проверке и контролю за состоянием финансирования и обоснованности освоения средств бюджета и внебюджетных источников, выделяемых на реализацию национальных проектов. Регулярные участники конкурсов и аукционов в первую очередь должны выступать объектом проверок на предмет фактического освоения выделенных бюджетных денежных средств, в том числе проверка законности проведения аукционов; соответствие объема выполненных работ данным, указанным в документации.

Как нам представляется, чтобы своевременно реагировать на факты хищений бюджетных средств и коррупционных проявлений на всех уровнях власти и управления в сфере их освоения органы, осуществляющие проверку и контроль, должны заблаговременно располагать достоверной первичной информацией, не дожидаясь истечения трехлетнего периода. Практи-

² Специфические особенности рассматриваемого вида деятельности обусловлены целым рядом факторов, оказывающих влияние на него как непосредственно, так и опосредованно. В рамках настоящей научной статьи из-за ограниченности ее объема нами не ставилась цель дифференцированно их рассмотреть, так как данный вопрос заслуживает отдельного изучения.

³ О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года: указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2902.

⁴ О полиции: Федеральный закон от 3 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

⁵ О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

ка показывает, что без оперативно-розыскных возможностей при этом не обойтись.

Настораживает то обстоятельство, что с большой вероятностью можно прогнозировать сохранение высокого уровня коррупционных процессов при реализации должностными лицами органов исполнительной власти и органов местного самоуправления полномочий в сферах распределения бюджетных денежных средств. Указанная сфера чаще всего остается объектом посягательства для нечистоплотных чиновников и аффилированных с ними бизнес-структур⁶.

Другой не менее важной особенностью, накладывающей свой отпечаток на деятельность по выявлению и раскрытию экономических и коррупционных преступлений, совершаемых при освоении бюджетных средств, является *либерализация уголовной политики в сфере экономики* [14, с. 449–452].

Как известно, этот процесс берет свое начало с 2009 г., когда по поручению Президента Российской Федерации⁷ была разработана Концепция модернизации уголовного законодательства в экономической сфере, преследовавшая основную цель в виде определения ключевых экономико-правовых проблем, требовавших безотлагательного решения, обоснования выбора именно этих проблем и предложений соответствующих изменений и дополнений в законодательные акты.

Уголовная политика в области борьбы с экономической преступностью и особенности ее реализации оперативными подразделениями полиции нами изучалась достаточно обстоятельно, результаты неоднократно доводились до научной общественности в виде научных статей. Учитывая это, считаем нецелесообразным повторяться.

На осуществление рассматриваемой деятельности оказывает существенное влияние реализация принципа *недопустимости давления на бизнес*. Государственная политика обеспечения экономической безопасности с позиции правоохранительных органов, включая органов внутренних дел, рассматривает эту область деятельности как свою составную часть.

Реализация уголовной политики в сфере предпринимательства, преследующая цель соз-

дания благоприятных условий для обеспечения защиты экономических интересов и прав добросовестных предпринимателей при осуществлении ими экономической деятельности, является на сегодняшний день общегосударственной задачей. Необходимость снижения административного давления на бизнес вытекает из послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации от 20 февраля 2019 г. № Пр-294.

В настоящее время создана и функционирует Автономная некоммерческая организация «Платформа для работы с обращениями предпринимателей».

Мы считаем, что *процесс глобализации* затрагивает и деятельность по выявлению и раскрытию экономических и коррупционных преступлений, совершаемых при освоении бюджетных средств. Доступ к электронным информационным базам во многом подтолкнул криминальные структуры на использование цифровых технологий в противоправных (корыстных) целях. Дальнейшее развитие информационно-телекоммуникационной сети Интернет, а также средств электронной связи значительно расширили их возможности [8].

Цифровизация экономики также оказывает заметное влияние⁸. Последние достижения науки и техники криминальные структуры, орудующие в сфере освоения бюджетных средств, также всячески предпринимают попытку использовать в целях незаконного обогащения. В этом плане С. В. Пырчев справедливо отмечает, что «достаточно высокая криминальная рентабельность, преступления с использованием возможностей высоких технологий вызывают обоснованный интерес организованной преступности, целью которой является получение сверхприбылей при минимальном риске» [9, с. 142].

Исходя из вышеизложенного, мы приходим к выводу о том, что правоохранительные органы в современных условиях столкнулись с новым феноменом — «криминальным подпольем»⁹ в так называемой «беловоротничковой» среде. Характерными его чертами являются: избрание принципа теневой экономики, базирующейся на финансовом мошенничестве; эксплуатация преимуществ коррупции в органах государственной власти и в негосударственном секторе экономики; принятие оболочки организованной преступности экономической направленности, в том числе носящей

⁶ Хищения денежных средств, как правило, совершаются путем завышения стоимости приобретаемого оборудования, смет на выполненные работы, иных услуг в рамках государственных закупок в соответствии с федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Кроме того, сохраняется опасность хищений бюджетных средств путем незаконного возмещения НДС.

⁷ Концепция модернизации уголовного законодательства в экономической сфере на основании поручения Президента Российской Федерации от 28 ноября 2009 г. № ПР-3169. Москва, 2010.

⁸ О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 259-ФЗ // СЗ РФ. 2020. № 31. Ст. 5018.

⁹ Организованная преступность, в том числе транснациональная; коррупция; легализация «грязных» денег и теневая экономика образуют его ядро (конгломерат, симбиоз).

транснациональный характер; использование информационно-телекоммуникационных технологий как средств наращивания сверхприбыли и обеспечения безопасности от возможного разоблачения; совершение общественно-опасных деяний, связанных с манипулированием рынком и неправомерным использованием инсайдерской информации, а также экономическими и коррупционными преступлениями в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд.

Невозможно либо крайне затруднительно реализовать важнейший правовой принцип — неотвратимость наказания, поскольку деяния носят, как правило, глубоко замаскированный характер. К тому же высокий профессионализм дельцов теневой экономики позволяет им обезопасить себя от возможного изобличения [15].

Принимаемые правоохранительными органами контрмеры, даже базирующиеся на оперативно-аналитических мероприятиях, на наш взгляд, не всегда успешны по причине использования криминальными структурами при совершении финансовых операций (сделок) аффилированных юридических лиц.

Механизм оперативно-розыскного противодействия, по нашему мнению, должен базироваться на результатах применения программно-целевого метода и риск-ориентированного подхода к его организации с учетом потенциальных криминогенных факторов и угроз.

Как показывает правоприменительная практика, в тех случаях, когда сведения о риск-ориентированных участниках государственных контрактов изучаются и анализируются в целях пресечения противоправных посягательств на бюджетные средства совместно с Росфинмониторингом, то отмечается ощутимая результативность. Так, например, такая форма работы в 2020 г. применялась при проведении почти 8 тыс. проверок получателей средств из федерального бюджета. В общей сложности тем самым удалось задокументировать свыше 2,5 тыс. преступлений в части освоения бюджетных ассигнований и 800, связанных с национальными проектами. Как видим, благодаря слаженной совместной работе удалось обезопасить бюджет от расхищения его средств.

Говоря о принимаемых мерах, нельзя не учесть существующие риски и угрозы, сдерживающие решение задачи, связанной с обеспечением экономической безопасности. Например, к ним в рамках стратегического национального приоритета «Здравоохранение» относятся: коррупция в данной отрасли; хищение денежных средств, выделяемых на закупки лекарственных препаратов и аппаратуры для модернизации больниц и поликлиник в рамках го-

сударственных контрактов; неэффективная политика руководства медицинских учреждений при начислении заработной платы и стимулирующих выплат сотрудникам; поставки контрафактных препаратов в лечебные учреждения.

Мы полагаем, чтобы иметь полное представление о состоянии преступности экономической направленности в сфере освоения бюджетных средств необходимо учесть для этого сведения указанного вида преступности в целом, безотносительно какой-либо сферы (отрасли) экономики. Так, в 2020 г. было пресечено 105,5 тыс. преступлений экономической направленности, основная часть которых задокументирована сотрудниками полиции. Треть от числа выявленных противоправных деяний совершена в крупном и особо крупном размерах.

Завершено расследование 65 тыс. экономических преступлений, из них виновные установлены ОВД — 80 %. Приняты меры по возмещению ущерба на сумму свыше 200 млрд руб. Доказана причастность организованных преступных групп и преступных сообществ к 6 тыс. преступлений экономической направленности.

Судя по этим данным, есть еще поле деятельности в части касающейся расследования преступлений, предварительное следствие по которым обязательно (заблаговременное принятие процессуальных и оперативно-розыскных мер по установлению имущества, подлежащего конфискации, всех лидеров и активных участников организованных преступных групп и преступных сообществ). Это относится и по делам анализируемой нами категории.

В настоящей научной статье мы указали лишь основные факторы, которые оказывают влияние на деятельность по выявлению и раскрытию экономических и коррупционных преступлений, совершаемых при освоении бюджетных средств. Безусловно, их достаточно много.

Как нам представляется, своевременное выявление и раскрытие экономических и коррупционных преступлений в первую очередь предполагает:

— создание оперативными подразделениями полиции совместно с иными органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность (далее — ОРД), предпосылок для оперативного отслеживания этапов (стадий) выделения, распределения и освоения бюджетных средств, выделяемых для реализации национальных проектов (программ), борьбы с коронавирусной инфекцией. Условия для этого могут быть созданы путем подбора и постановки источников оперативной информации на объектах первоочередной оперативной

заинтересованности («рисковых зон»)¹⁰, целенаправленной разработки и проведения оперативно-розыскных и оперативно-аналитических мероприятий, использования ведомственных и межведомственных информационных систем;

– принятие действенных мер по обеспечению возмещения причиненного материального ущерба в рамках проводимого мониторинга, придав ему системно-осуществляемый характер [16]. Решая данную задачу, в том числе с использованием результатов оперативно-розыскного мониторинга¹¹, необходимо обеспечить условия для функционирования таких его составляющих, как «риск-ориентированный подход» к предвидению потенциальных угроз и вероятности нанесения вреда, «реперные точки» (сфера приложения основных усилий оперативных подразделений полиции). Иными словами, результаты такого мониторинга позволяют определить и конкретизировать перечень объектов первоочередной оперативной заинтересованности (по степени подверженности криминальному влиянию);

– комплексное использование сил и средств ОВД с целью выявления и пресечения фактов вымогательства, «крышевания», «откатов» [4]. Это продиктовано, прежде всего, тем, что свыше 60 % общего количества зарегистрированных экономических преступлений в анализируемой сфере имеют коррупционную направленность. Учитывая это, мы полагаем, что приоритетным направлением борьбы с коррупцией выступает пресечение наиболее опасных коррупционных проявлений – фактов взяточничества;

– вскрытие фактов использования подставных или аффилированных организаций с целью придания правомерного вида расходования бюджетных денежных средств, выделенных для реализации целевых программ¹² и крупнейших инвестиционных проектов, а также на закупку товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд (например, медицинского оборудования). Так, некоторое распространение получили случаи использования подставных фирм (организаций) с целью преступного завладения бюджетными средствами путем заключения фиктивного договора;

– разработку и принятие методического пособия, содержащего тактику и методику выяв-

ления и документирования замаскированных схем завладения преступным путем бюджетными и внебюджетными средствами. Изучение и анализ способов их совершения и сокрытия показывает, что они становятся высокоинтеллектуальными;

– выведение путем разработки и проведения комплекса мероприятий, проводимых на межведомственной основе, из-под контроля криминальных структур бюджетобразующих отраслей экономики [17]. Мы, исходя из результатов правоприменительной практики, относим это к числу элитарно-криминального бизнеса. При осуществлении мероприятий вне поля зрения не должны оставаться факты хищений бюджетных средств, в том числе выделяемых на борьбу с коронавирусной инфекцией, попытки создания теневых схем и незаконного вывода капитала за рубеж;

– установление оперативным путем фактов применения криптовалюты (виртуальной валюты)¹³ преступным сообществом в криминальных схемах. Многие исследователи отмечают [3, 5], что уклонение от уплаты налогов (сборов) посредством использования хозяйствующими субъектами (бюджетополучателями) криптовалюты (цифровых денежных средств) следует рассматривать как новую угрозу экономической безопасности, поскольку крайне трудно получить налоговым органам объективную информацию об их доходах и расходах. Тем самым оборот «биткойна» может нанести существенный ущерб государству от неуплаты налогов, так как легче в таком случае занижить доходную часть совершаемых операций (сделок). Заметим еще одно немаловажное обстоятельство, что связано с криптовалютой: на теневом рынке обналичивание с использованием цифровых валют обретает особую популярность.

Подытоживая сказанное, отметим, что особенности выявления и раскрытия экономических и коррупционных преступлений, совершаемых при освоении бюджетных средств, во многом обусловлены целым рядом факторов, носящих преимущественно социально-экономический, правовой и организационно-управленческий характер. Отсюда защита бюджетных средств от преступных посягательств – комплексная проблема, успешное решение которой предполагает принятие мер по минимизации воздействия указанных факторов на деятельность, направленную прежде всего на обеспечение вытеснения из сферы ос-

¹⁰ Это такие звенья (сегменты) экономики, которые в большей степени подвержены влиянию криминальных структур. Они, как правило, «прошупываются» посредством мониторинга (наблюдения и системы контроля).

¹¹ Под «оперативно-розыскным мониторингом» автор понимает наблюдение, анализ, оценку и прогноз противоправных деяний, связанных с освоением бюджетных средств, совокупность негативных факторов, а также реализацию планов, программ и стратегий по противодействию экономическим и коррупционным преступлениям.

¹² Факты хищений и нецелевого использования бюджетных средств, выделенных в рамках федеральных и региональных целевых программ.

¹³ Под «криптовалютой» подразумевается виртуальное средство выражения стоимости, представленное в цифровом формате, в основе которой лежит технология криптографии (шифрования данных) и выступающее в качестве средства обмена либо расчетной денежной единицы, либо средства хранения стоимости [13, с. 199–201].

воения бюджетных средств, противоправно расходующих их юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. При этом следует иметь в виду, что обеспечение защиты бюджетных средств – общегосударственная функ-

ция. В ее реализации в системе ОВД активное участие принимают оперативные подразделения полиции. Головной службой по организации ОРД в указанных целях выступают подразделения ЭБиПК.

Список литературы:

1. Беляева Л. И., Иванов П. И. Теория оперативно-розыскной деятельности о латентности экономических и коррупционных преступлений // Актуальные проблемы оперативно-розыскной и административной деятельности органов внутренних дел. 2014. № 4 (32).
2. Выступление В. Путина на ежегодном расширенном заседании коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации 3 марта 2021 года. URL: <http://www.kremlin.ru/catalog/persons/310/events/65090> (дата обращения: 10.04.2021).
3. Егорова Е. В., Чефранов А. И. Уход от налогообложения через использование криптовалюты как угроза экономической безопасности: сборник научных статей по итогам Недели Российской науки в Рязанском филиале Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя. Рязань, 2021.
4. Криминологическая характеристика «Откатов» в современной России: монография / под общ. ред. Р. В. Жубрина. Москва, 2016.
5. Ляшенко В. Р. Позитивные и криминологические тенденции использования криптовалюты в Российской Федерации: сборник научных статей по итогам Недели Российской науки в Рязанском филиале Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя. Рязань, 2021.
6. Михайлов А. Е. Общая характеристика борьбы с преступностью // Вестник Владимирского юридического института. 2020. № 2 (55).
7. Модельная концепция реализации в системе МВД России государственной политики по обеспечению экономической безопасности и противодействию коррупции. Москва, 2019.
8. Пестрецов М. А. Информационные технологии как инструмент в противодействии имущественным преступлениям: сборник научных статей по итогам Недели Российской науки в Рязанском филиале Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя. Рязань, 2021.
9. Пырчев С. В. Тенденции организованной преступности в развивающемся цифровом мире // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 2 (54).

References:

1. Belyaeva L. I., Ivanov P. I. Teoriya operativno-rozysknoj deyatel'nosti o latentnosti ekonomicheskikh i korrupcionnykh prestuplenij // Aktual'nye problemy operativno-rozysknoj i administrativnoj deyatel'nosti organov vnutrennih del. 2014. № 4 (32).
2. Vystuplenie V. Putina na ezhegodnom rasshirennom zasedanii kollegii Ministerstva vnutrennih del Rossijskoj Federacii 3 marta 2021 goda. URL: <http://www.kremlin.ru/catalog/persons/310/events/65090> (data obrashcheniya: 10.04.2021).
3. Egorova E. V., Chefranov A. I. Uhod ot nalogooblozheniya cherez ispol'zovanie kriptovalyuty kak ugroza ekonomicheskoy bezopasnosti: sbornik nauchnykh statej po itogam Nedeli Rossijskoj nauki v Ryazanskom filiale Moskovskogo universiteta MVD Rossii imeni V. Ya. Kikotya. Ryazan', 2021.
4. Kriminologicheskaya harakteristika «Otkatov» v sovremennoj Rossii: monografiya / pod obshch. red. R. V. Zhubrina. Moskva, 2016.
5. Lyashenko V. R. Pozitivnye i kriminologicheskie tendencii ispol'zovaniya kriptovalyuty v Rossijskoj Federacii: sbornik nauchnykh statej po itogam Nedeli Rossijskoj nauki v Ryazanskom filiale Moskovskogo universiteta MVD Rossii imeni V. Ya. Kikotya. Ryazan', 2021.
6. Mihajlov A. E. Obshchaya harakteristika bor'by s prestupnost'yu // Vestnik Vladimirskogo yuridicheskogo instituta. 2020. № 2 (55).
7. Model'naya koncepciya realizacii v sisteme MVD Rossii gosudarstvennoj politiki po obespecheniyu ekonomicheskoy bezopasnosti i protivodejstviyu korrupcii. Moskva, 2019.
8. Pestrecov M. A. Informacionnye tekhnologii kak instrument v protivodejstvii imushchestvennym prestupleniyam: sbornik nauchnykh statej po itogam Nedeli Rossijskoj nauki v Ryazanskom filiale Moskovskogo universiteta MVD Rossii imeni V. Ya. Kikotya. Ryazan', 2021.
9. Pырчев S. V. Trends in organized crime in developing digital world // Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii. 2020. № 2 (54).
10. Otchet o rezul'tatah raboty podrazdelenij ekonomicheskoy bezopasnosti i protivodejstviya korrupcii organov vnutrennih del Rossijskoj Federacii za yanvar' – dekabr' 2017 goda: (forma «5-BEP») // AIS «Portal GIAC» 10.5.0.15 / cms/ (data obrashcheniya: 10.04.2021).

10. Отчет о результатах работы подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции органов внутренних дел Российской Федерации за январь – декабрь 2017 года: (форма «5-БЭП») // АИС «Портал ГИАЦ» 10.5.0.15 /cms/ (дата обращения: 10.04.2021).
11. Отчет о результатах работы подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции органов внутренних дел Российской Федерации за январь-декабрь 2019 года: (форма «5-БЭП») // АИС «Портал ГИАЦ» 10.5.0.15 /cms/ (дата обращения: 10.04.2021).
12. Отчет о результатах работы подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции органов внутренних дел Российской Федерации за январь – декабрь 2020 г.: (форма «5-БЭП») // АИС «Портал ГИАЦ» 10.5.0.15 /cms/ (дата обращения: 10.04.2021).
13. *Целищев П. Б., Коречков Ю. В.* Сущность криптовалюты. Процесс эмиссии криптовалют // Молодая наука – 2015: сборник материалов шестой региональной научной конференции студентов и аспирантов. Ярославль, 2015.
14. *Шегабудинов Р. Ш.* К вопросу об уголовной политике в сфере противодействия организованной экономической преступности, сопряженной с коррупцией // Уголовная политика и культура противодействия преступности: материалы международной научно-практической конференции. Краснодар, 2020.
15. *Янишевский А. Б.* О некоторых аспектах противодействия преступлениям в сфере экономики в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 4.
16. *Янишевский А. Б., Иванов П. И.* О проблемах обеспечения возмещения материального ущерба, причиненного преступлениями экономической направленности // Образование. Наука. Научные кадры. 2016. № 4.
17. *Янишевский А. Б., Иванов П. И.* Подрыв экономических основ организованной преступности экономической направленности // Образование. Наука. Научные кадры. 2016. № 1.
11. Otchet o rezul'tatah raboty podrazdelenij ekonomicheskoy bezopasnosti i protivodejstviya korrupcii organov vnutrennih del Rossijskoj Federacii za yanvar' – dekabr' 2019 goda: (forma «5-BEP») // AIS «Portal GIAC» 10.5.0.15 /cms/ (data obrashcheniya: 10.04.2021).
12. Otchet o rezul'tatah raboty podrazdelenij ekonomicheskoy bezopasnosti i protivodejstviya korrupcii organov vnutrennih del Rossijskoj Federacii za yanvar' – dekabr' 2020 g.: (forma «5-BEP») // AIS «Portal GIAC» 10.5.0.15 /cms/ (data obrashcheniya: 10.04.2021).
13. *Celishchev P. B., Korechkov Yu. V.* Sushchnost' kriptovalyuty. Process emissii kriptovalyut // Molodaya nauka – 2015: sbornik materialov shestoj regional'noj nauchnoj konferencii studentov i aspirantov. Yaroslavl', 2015.
14. *Shegabudinov R. Sh.* K voprosu ob ugolovnoj politike v sfere protivodejstviya organizovannoj ekonomicheskoy prestupnosti, sopryazhennoj s korrupciej // Ugolovnaya politika i kul'tura protivodejstviya prestupnosti: materialy mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii. Krasnodar, 2020.
15. *Yanisheskij A. B.* Some aspects of counteraction to crimes in the sphere of economy in Russian Federation // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2016. № 4.
16. *Yanisheskij A. B., Ivanov P. I.* O problemah obespecheniya vozmeshcheniya material'nogo ushcherba, prichinennogo prestupleniyami ekonomicheskoy napravlenosti // Obrazovanie. Nauka. Nauchnye kadry. 2016. № 4.
17. *Yanisheskij A. B., Ivanov P. I.* Podryv ekonomicheskikh osnov organizovannoj prestupnosti ekonomicheskoy napravlenosti // Obrazovanie. Nauka. Nauchnye kadry. 2016. № 1.

Для цитирования:

Иванов Пётр Иванович. Об особенностях выявления и раскрытия экономических и коррупционных преступлений, совершаемых при освоении бюджетных средств (оперативно-розыскной аспект) // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 3 (59). С. 123–131.

For citation:

Ivanov Pyotr Ivanovich. On the specifics of identifying and disclosing economic and corruption crimes committed during the development of budget funds (operational investigative aspect) // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2021. № 3 (59). P. 123–131.

ЮЛИЯ АНДРЕЕВНА ЛАПУНОВА,
заместитель начальника кафедры организации
оперативно-разыскной деятельности,
кандидат юридических наук, доцент
Академия управления МВД России

Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8
E-mail: Lapunova2009@yandex.ru

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

ORCID 0000-0002-8461-6982

УДК 343.972

DOI 10.24412/2072-9391-2021-359-132-138

Дата поступления статьи: 8 июля 2021 г.

Дата принятия статьи в печать: 10 сентября 2021 г.

YULIA ANDREYEVNA LAPUNOVA,
Deputy Head of the of Organization Operational
and Investigative Activities Department,
Candidate of Law, Associate Professor
Management Academy of the Ministry of the Interior
of Russia

Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: Lapunova2009@yandex.ru

Scientific Specialty:
12.00.08 – Criminal Law and Criminology;
Criminal Enforcement Law.

Новая Стратегия национальной безопасности Российской Федерации и ее значение для организационного обеспечения противодействия преступлениям, совершаемым на религиозной почве

The new National Security Strategy of the Russian Federation and Its Significance for the Organizational Support of Countering Crimes Committed on Religious Grounds

Аннотация

Актуальность: в целях своевременной нейтрализации новых отдельных внешних и внутренних угроз для национальной безопасности Российской Федерации 2 июля 2021 г. Указом Президента Российской Федерации № 400 утверждена Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, в которой существенное внимание уделено проблемам формирования государственной политики в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности, а также защиты традиционных российских духовно-нравственных ценностей. В связи с чем сегодня остро стоит вопрос о разработке комплекса мер, направленных на реализацию стратегических национальных приоритетов.

Одной из угроз национальной безопасности является преступность, что требует от государства принятия адекватных мер по ее сдерживанию, в том числе посредством применения

Annotation

The relevance: in order to timely neutralize certain external and internal threats to the national security of the Russian Federation on July 2, 2021 Decree of the President of the Russian Federation № 400 approved the new National Security Strategy of the Russian Federation, which pays significant attention to the problems of forming state policy in the field of ensuring state and public security, as well as protecting traditional Russian spiritual and moral values. In this connection, today there is an urgent question of developing a set of measures aimed at implementing strategic national priorities.

One of the threats to national security is crime, which requires the state to take adequate measures to contain it, including through the use of organizational measures to counter crimes committed on religious grounds.

The problem statement: in connection with the

организационных мер противодействия преступлениям, совершаемым на религиозной почве.

Постановка проблемы: в связи с утверждением Президентом Российской Федерации новой Стратегии неизбежно встанет вопрос о ее реализации, которая должна включать целый комплекс мер, одной из которых является организационное обеспечение противодействия преступности. В структуре преступности последних лет «особое» место занимает «религиозная преступность», т. е. совершение преступлений на религиозной почве.

Цель исследования: формирование основных организационных мер противодействия преступлениям, совершаемым на религиозной почве, как одной из гарантий реализации новой Стратегии по защите традиционных российских духовно-нравственных ценностей и минимизации ущерба от преступлений, религиозного радикализма, деструктивных религиозных течений и религиозных анклавов.

Методологическая основа: в ходе исследования применялись в основе своей диалектический метод познания, общенаучные методы исследования и методы сбора эмпирических данных.

Результаты и ключевые выводы: с принятием новой Стратегии национальной безопасности Российской Федерации особое внимание уделяется угрожающим факторам религиозного характера.

К ключевым стратегическим национальным приоритетам относятся обеспечение государственной и общественной безопасности, а также защита традиционных российских духовно-нравственных ценностей.

Одним из важных инструментов обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в целом является реализация необходимых организационных мер.

В связи с этим обоснован и сделан вывод о том, что именно организационные меры противодействия преступлениям, совершаемым на религиозной почве, являются одним из инструментов, обеспечивающих защиту традиционных российских духовно-нравственных ценностей и воздействующих на угрожающие факторы религиозного характера с целью снижения их социальной опасности.

Ключевые слова: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации; преступления, совершаемые на религиозной почве; традиционные духовно-нравственные ценности; религиозный радикализм; религиозный анклав; деструктивные религиозные течения; организационные меры противодействия преступным посягательствам; анализ оперативной обстановки; прогнозирование; меры воздействия.

approval of the new Strategy by the President of the Russian Federation, the question of its implementation will inevitably arise, which should include a whole range of measures, one of which is organizational support for combating crime. In the structure of crime in recent years, a «special» place is occupied by «religious crime», i. e. the commission of crimes on religious grounds.

The purpose of the study is to form the main organizational measures to counteract crimes committed on religious grounds, as one of the guarantees for the implementation of a new Strategy to protect traditional Russian spiritual and moral values and minimize damage from crimes, religious radicalism, destructive religious movements and religious enclaves.

The methodological basis: in the course of the study, the dialectical method of cognition, general scientific research methods and methods of collecting empirical data were used.

The results and key conclusions: with the adoption of the new National Security Strategy of the Russian Federation, significant attention is paid to the threat-forming factors of a religious nature.

The key strategic national priorities include ensuring state and public security, as well as the protection of traditional Russian spiritual and moral values.

One of the important tools for ensuring the national security of the Russian Federation as a whole is the implementation of the necessary organizational measures.

In this regard, it is justified and concluded that organizational measures to counteract crimes committed on religious grounds are one of the tools that ensure the protection of traditional Russian spiritual and moral values and affect the threat-forming factors of a religious nature in order to reduce their social danger.

Key words: National security strategy of the Russian Federation; crimes committed on religious grounds; traditional spiritual and moral values; religious radicalism; religious enclave; destructive religious trends; organizational measures to counter criminal encroachments; analysis of the operational situation; forecasting; measures of influence.

Не вызывает сомнения, что одной из самых спорных и неоднозначных, сложных и, можно сказать, «тонких» сфер являются религиозные правоотношения. Представляется, что степень «правильности» религиозного учения оценить невозможно или во всяком случае крайне проблематично. То же самое можно сказать о криминальности и даже радикальности того или иного религиозного учения (религиозных практик). Исходя из проведенных исследований, можно сделать вывод о том, что возможным критерием оценки в результате исповедования учения является наличие или отсутствие ущерба охраняемым законом правоотношениям. Именно перед государством, органами публичной власти, в лице правоохранительных органов, стоит крайне сложная задача по противодействию преступлениям, совершаемым на религиозной почве¹, для достижения основной цели правоохранительной деятельности — защита личности, общества и государства от преступных посягательств, а также традиционных духовно-нравственных основ российского общества и в целом обеспечение государственной и общественной безопасности.

Ключевым подтверждением актуальности и значимости для Российского государства рассматриваемого вопроса является содержание новой Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (далее — Стратегия)², значение которой сложно переоценить.

Представим видение положений Стратегии применительно к предмету исследования, а именно противодействию преступлениям, совершаемым на религиозной почве.

В новой Стратегии определены девять стратегических национальных приоритетов как важнейших направлений обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, в число которых входят:

- сбережение народа России и развитие человеческого потенциала;
- оборона страны;
- государственная и общественная безопасность;
- информационная безопасность;
- экономическая безопасность;
- научно-технологическое развитие;

— экологическая безопасность и рациональное природопользование;

— защита традиционных российских духовно-нравственных ценностей, культуры и исторической памяти;

— стратегическая стабильность и взаимовыгодное международное сотрудничество.

Важно отметить, что государственная и общественная безопасность стоит по значимости на третьем месте, а защита традиционных российских духовно-нравственных ценностей на восьмом месте. Вместе с тем в п. 21 новой Стратегии отмечено, что «жизненно важное значение для нашей страны приобретают... защита традиционных духовно-нравственных ценностей российского общества».

Сравнивая положения новой Стратегии с предыдущими, видно, что в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683³, и Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537⁴, среди стратегических национальных приоритетов защиты традиционных российских духовно-нравственных ценностей просто нет.

Следует подчеркнуть, что данные приоритеты определены в целях нейтрализации угроз и дальнейшего создания условий для достижения национальных целей развития⁵.

Положения, содержащиеся в новой Стратегии, позволяют заключить, что к важным угрозообразующим факторам, которые способствуют совершению преступлений на религиозной почве, косвенно или непосредственно относятся рост радикальных экстремистских настроений, разрушение традиционных для России духовно-нравственных ценностей, разжигание межконфессиональных конфликтов.

Изменения стратегических национальных приоритетов, новых угроз потребуют в первую очередь определиться с терминологией.

Еще академик В. Н. Кудрявцев писал, что «недостаточное внимание к терминологии, отсутствие единства в понимании... затрудняет не только исследовательскую работу, но и практическую деятельность юриста»].

Поэтому на основе научных источников, собственных исследований и анализа нормативных пра-

¹ Проведя глубокий анализ имеющихся позиций, мы пришли к выводу о том, что под «преступлениями, совершаемыми на религиозной почве», следует понимать «уголовно наказуемые, виновно совершенные с прямым умыслом деяния, посягающие на интересы личности, общества и государства в сфере религиозных правоотношений, по мотиву религиозной ненависти или вражды, а также деяния, при совершении которых религиозная основа может выступать в качестве условия (средства), обеспечивающего его подготовку, совершение и (или) сокрытие следов его совершения».

² О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс]: указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс]: указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 (утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года [Электронный ресурс]: указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 (утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (п. 1) [Электронный ресурс]: указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

вовых актов, косвенно либо непосредственно имеющих отношение к рассматриваемым вопросам, следует определить новые термины, в частности:

«Традиционные для Российской Федерации духовно-нравственные ценности» — совокупность мировоззренческих идей, ориентиров, обеспечивающая процесс воспитания гармоничной личности, формирование взглядов и убеждений, при котором данная личность будет соблюдать и уважать права и свободы иных граждан, способствовать непосредственно и опосредованно обеспечению безопасности общества и государства, воспроизводству российской культуры и сохранению идентичности российской цивилизации.

«Религиозный радикализм» — социальное явление, основанное на бескомпромиссной приверженности собственной религиозной исключительности, выражающееся в насильственном ее навязывании обществу и государству в целом.

«Деструктивное религиозное течение» — социально (общественно) опасное религиозное течение, направленное на разрушение традиционных для Российской Федерации духовно-нравственных ценностей, в том числе оправдывающее идеологию религиозного радикализма.

«Религиозный анклав» — обособленная часть общества, исповедующая радикальное либо иное социально (общественно) опасное религиозное учение, угрожающая разрушением традиционных российских духовно-нравственных ценностей, порождающая социальную напряженность, а также обеспечивающая формирование ненависти либо вражды к иным вероисповеданиям, отвергающая институты публичной власти, проживающая на определенной территории, закрытой от основной части общества, исключая социальную адаптацию указанной обособленной части общества.

Предлагается вышеназванные понятия включить в п. 4 раздела 1 Стратегии противодействия экстремизму до 2025 года⁶, поскольку рассматриваемые термины без раскрытия их содержания используются не только в новой Стратегии, но и непосредственно в Стратегии противодействия экстремизму до 2025 года.

Несомненно, что новая Стратегия является базисом, который позволит разработать комплекс мер, обеспечивающих достижение национальных целей в Российской Федерации. Для ее реализации необходимо прежде всего разработка организационных мер, применяемых органами публичной власти и институтами гражданского общества, как основных субъектов обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, и заключающихся в создании оптимальных условий для ока-

зания эффективного воздействия на состояние оперативной обстановки (криминогенной ситуации) по противодействию преступлениям, совершаемым на религиозной почве.

В первую очередь к таким мерам следует отнести.

Анализ факторов развития неблагоприятной криминогенной ситуации в исследуемой области.

Как справедливо отмечают отдельные авторы, к причинному комплексу, определяющему наличие преступности в целом, относят причины и условия экономико-социального характера; причины и условия нормативно-правового содержания; причины и условия политического характера; причины и условия организационно-управленческого характера; причины и условия духовно-нравственного характера и т. д. [4, с. 123].

Непосредственно факторам (причинам и условиям, детерминантам, причинному комплексу), способствующим совершению отдельных видов преступлений, входящих в структуру преступлений, совершаемых на религиозной почве, посвящено достаточно много научных трудов [1–3]. Выявлен достаточно значимый причинный комплекс, влияющий негативно на складывающуюся оперативную обстановку по исследуемому направлению. Однако в результате анализа экспертных мнений по данному вопросу мы пришли к выводу, что все причины и условия, способствующие совершению преступлений на религиозной почве, целесообразно классифицировать в зависимости от степени оказываемого влияния на тенденции развития преступности в исследуемой сфере:

1. Обеспечивающие «привлекательность, популярность» нетрадиционных для Российской Федерации религиозных объединений, групп, зачастую оказывающих разрушительное воздействие на традиционные для российского общества духовно-нравственные ценности.

Ярким подтверждением данного основания являются массовая пропаганда, распространенность в средствах массовой информации, особенно на отдельных телеканалах и интернет-ресурсах программ, сериалов, культивирующих интерес к околорелигиозным, оккультным, магическим и т. п. практикам и проведению культовых, обрядовых мероприятий отдельными псевдорелигиозными группами, как способу решения проблем, возникающих в жизни людей. Безусловно, подобный массив информации оказывает достаточно негативное, даже в некоторых случаях разрушительное воздействие на личность.

Побуждающие к совершению преступлений на религиозной почве и (или) созданию псевдорелигиозных групп (деструктивных религиозных организаций).

В результате изучения документов стратегического планирования в первую очередь к причин-

⁶ Об утверждении Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года [Электронный ресурс]: указ Президента Российской Федерации от 29 мая 2020 г. № 344. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ному комплексу, побуждающему к совершению преступлений на религиозной почве, необходимо отнести распространение религиозного радикализма, деструктивных религиозных течений, деятельности псевдорелигиозных групп (деструктивных религиозных организаций), а также наличие религиозных анклавов⁷.

Мы разделяем позицию П. Бергера, который утверждает, что для современного человека традиционные религии достаточно абстрактно объясняют создание мира. Вместе с тем нетрадиционные религиозные организации, в том числе и псевдорелигиозные группы, удовлетворяют потребности людей, трактуя мировосприятие в упрощенной форме [7]. Кроме того, актуальным в настоящее время для Российской Федерации является тезис Е. Баркера о том, что «успех проповедников и миссионеров тоталитарных сект (псевдорелигиозных групп, или деструктивных религиозных организаций) прямо пропорционален недостаточной активности и отсутствию энтузиазма у миссионеров традиционных церквей...» [8].

Кроме того, также к этой группе факторов мы относим дискредитацию традиционных для Российской Федерации религиозных организаций, которая формирует соответствующее предубеждение⁸ у граждан в отношении них и их священнослужителей, вплоть до возбуждения ненависти.

Препятствующие своевременному применению соответствующих мер реагирования, направленных на предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, совершаемых на религиозной почве.

Исходя из проведенных нами исследований, представляется возможным выделить ключевые причины и условия данной группы. К ним в полной мере целесообразно отнести:

— недостатки в правовом регулировании религиозных правоотношений. Имеющиеся коллизии и противоречия в законодательстве приводят, с одной стороны, к возможности создания и беспрепятственного в дальнейшем функционирования псевдорелигиозных групп (деструктивных религиозных организаций), с другой — не позволяют однозначно квалифицировать криминогенные деяния, совершаемые на религиозной почве;

— недостатки в организации оперативно-служебной деятельности правоохранительных

органов по противодействию преступлениям, совершаемым на религиозной почве. Достаточно серьезной проблемой на сегодняшний день остается специализированная подготовка должностных лиц, в чью компетенцию входит противодействие преступлениям, совершаемым на религиозной почве. Так, отмечается отсутствие или недостаточный объем знаний в религиозной сфере, что в свою очередь не позволяет своевременно получать первичную информацию, отсутствуют навыки при квалификации подобных преступлений. Практически не используются правоохранителями научные труды по проблематике и т. п. Немаловажными факторами по-прежнему остаются недолжное осуществление общей профилактики, направленной в первую очередь на устранение причин и условий, включая информирование населения, а также практически полное отсутствие по данному направлению виктимологической профилактики, направленной на выявление потенциальных лиц, могущих стать потерпевшими от деятельности псевдорелигиозных групп.

На основании изложенного представляется возможным сделать вывод о том, что наличие данного причинного комплекса совершения преступлений на религиозной почве в настоящее время приводит к серьезному уровню латентности исследуемой группы деликтов, а также к невозможности обеспечения в должной мере защиты прав личности, общества и государства от преступных посягательств, совершаемых на религиозной почве.

2. Прогнозирование тенденций развития криминогенной обстановки по противодействию преступлениям, совершаемым на религиозной почве, в целях принятия своевременных мер оперативного реагирования.

Проведенное нами исследование показало достаточно пессимистическое отношение к социальному прогнозированию⁹ в правоохранительной деятельности в целом и по исследуемому направлению в частности. Должностные лица правоохранительных органов не видят необходимости в данном процессе, как основе к планированию в целом оперативно-служебной деятельности и выработке своевременных мер реагирования на складывающуюся оперативную обстановку. Кроме того, мы полностью разделяем позицию Д.Н. Никитина, который говорит, что одним из недостатков оперативно-служебной деятельности является отсутствие прогноза того, как повлияет то или иное управленческое решение на борьбу с преступностью [5, с. 43]. Считаем, что одной из причин этого является отсутст-

⁷ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (подп. 17 п. 47) [Электронный ресурс]: указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400; Об утверждении Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года [Электронный ресурс]: указ Президента Российской Федерации от 29 мая 2020 г. № 344. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ Данный термин в Методическом Руководстве для НПО в регионе ОБСЕ «Преступления на почве ненависти: предотвращение и реагирование», опубликованном Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам в 2009 г., определен как «преступления на почве ненависти или преступления, основанные на предрассудках».

⁹ Под прогнозированием обычно понимают научное (т. е. основанное на анализе фактов и доказательств, причинно-следственных связей, закономерностей) определение вероятных путей и результатов предстоящего развития явлений и процессов для более или менее отдаленного будущего [6, с. 170].

вие соответствующих методик прогнозирования и соответствующей профессиональной подготовки должностных лиц. Тем не менее, на наш взгляд, данный процесс имеет крайне важное стратегическое значение для выработки и принятия необходимых мер по противодействию преступности в целом, особенно высоколатентных преступлений, к которым и относятся деликты, совершаемые на религиозной почве.

Безусловно, ценность результатов прогнозирования будет только в том случае достигнута, если сам процесс основывается на репрезентативных объективных данных, полученных в результате глубокого, всестороннего анализа не только оперативной обстановки по данному направлению, но и соответствующих закономерностей, выявленных в ходе проведения исследований по проблематике, в частности, по противодействию преступлениям, совершаемым на религиозной почве. Таким образом, ключевую роль в объективном прогнозировании играет его информационное обеспечение. Применительно к проблеме противодействия преступлениям, совершаемым на религиозной почве, важное место занимает определение источников информационного обеспечения. Как показали результаты проведенного нами исследования, с учетом высокого уровня латентности изучаемых преступлений, к числу наиболее значимых из них относятся: результаты оперативно-розыскной деятельности, сведения, получаемые из открытых источников, а также данные, получаемые от институтов гражданского общества (фондов, некоммерческих организаций, общественных объединений и т. п.). При этом, по нашему мнению, важную роль должны играть сведения, получаемые от традиционных для Российской Федерации религиозных организаций. Мы полагаем, что полученные сведения в совокупности со статистическими данными государственных органов при использовании соответствующих методик дадут возможность получить достаточно объективные результаты прогнозирования, на основании которых можно будет принимать необходимые управленческие решения в целях осуществления своевременных мер реагирования всеми заинтересованными субъектами противодействия преступлениям, совершаемым на религиозной почве.

3. Оценка эффективности возможных мер воздействия на развитие ситуации в сфере противодействия преступлениям, совершаемым на религиозной почве.

Оценить эффективность предпринимаемых мер воздействия на криминогенную ситуацию, складывающуюся по линии противодействия преступлениям, совершаемым на религиозной почве, достаточно сложно, поскольку, как мы отмечали выше, именно эта группа преступлений имеет очень высокий уровень латентности.

Тем не менее в результате анализа и на его основе дальнейшего прогнозирования ученые и специалисты могут определить необходимые меры и в последующем провести оценку эффективности их применения.

На основании результатов проведенных авторами эмпирических исследований представлялось возможным определить оптимальные меры воздействия на криминогенную ситуацию по линии противодействия преступлениям, совершаемым на религиозной почве, к числу которых в первую очередь следует отнести административные, уголовно-правовые и общесоциальные меры воздействия.

Как нам представляется, оценкой эффективности применения данных мер могут служить:

1) *отсутствие или минимизация преступлений, совершаемых на религиозной почве, вызывающих большой общественный резонанс;*

2) *независимое общественное мнение.* По нашему мнению, достаточно интересен опыт США по данному направлению, который, как представляется, достаточно целесообразно адаптировать и для правоохранительной деятельности Российской Федерации. Данный опыт заключается в применении Министерством юстиции США статистических программ «The Uniform Crime Reporting program» и «National Crime Victimization Survey» [9] и проведении опросов жителей США во время переписи населения, что позволило выявить латентные преступления. Таким образом, указанные программы являются первичным источником информации о структуре и динамике незарегистрированных преступлений.

Таким образом, на основании вышеизложенного представляется возможным сделать следующие выводы:

– новая Стратегия показала актуальность проблемы преступлений, совершаемых на религиозной почве;

– проблемы противодействия преступлениям, совершаемым на религиозной почве, требуют глубокого научного исследования в целях их разрешения всеми заинтересованными субъектами и последующего внедрения в практическую деятельность;

– на основе анализа имеющихся сведений о криминогенной обстановке в изучаемой сфере представляется необходимым определить субъекты и разграничить их полномочия;

– учитывая основные организационные меры противодействия преступлениям, совершаемым на религиозной почве, необходимо вырабатывать оптимальные управленческие решения, влияющие на стабилизацию оперативной обстановки в сфере противодействия преступлениям, совершаемым на религиозной почве, а также разработать концепцию данного противодействия.

Благодарности

Выражаем признательность за оказание научной консультативной помощи:

— Анисину Андрею Леонидовичу, доктору философских наук, доценту кафедры теории и методологии государственного управления Академии управления МВД России;

— Мартыненко Наталии Эдуардовне, доктору юридических наук, профессору кафедры уголовной политики Академии управления МВД России.

Список литературы:

1. Башкатов Л. Д. Религиозная преступность: уголовно-правовые и криминологические проблемы: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2001.
2. Василенко М. М. Предупреждение преступлений, совершаемых членами религиозных тоталитарных сект: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006.
3. Казанцева Н. В. Предупреждение преступлений, посягающих на свободу совести: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2017.
4. Мещерин А. И. Криминологическая характеристика и профилактика органами внутренних дел мошенничества в виде обмана потребителей: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2005.
5. Никитин Д. Н. Эффективность аппаратов управления органами внутренних дел в механизме разработки и принятия управленческих решений в территориальных органах МВД России на региональном и районном уровнях // Труды Академии управления МВД России. 2019. № 1 (49).
6. Организация управления органами внутренних дел: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / под общ. ред. А. М. Кононова и И. Ю. Захватова. Москва, 2017.
7. Berger P. L. The Social reality of Religion. Harmondsworth: Penguin, 1973.
8. Barker E. The Making of a Moonie: Brainwashing or Choice? Oxford: Blackwell, 1984.
9. National Crime Victimization Survey. URL: www.fbi.gov/ucr/cius.

Для цитирования:

Лапунова Юлия Андреевна. Новая Стратегия национальной безопасности Российской Федерации и ее значение для организационного обеспечения противодействия преступлениям, совершаемым на религиозной почве // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 3 (59). С. 132–138.

References:

1. Bashkatov L. D. Religioznaya prestupnost': ugovolno-pravovye i kriminologicheskie problemy: dis. ... kand. yurid. nauk. Moskva, 2001.
2. Vasilenko M. M. Preduprezhdenie prestuplenij, sovershaemyh chlenami religioznyh totalitarnyh sekt: dis. ... kand. yurid. nauk. Saratov, 2006.
3. Kazanceva N. V. Preduprezhdenie prestuplenij, posyagayushchih na svobodu sovesti: dis. ... kand. yurid. nauk. Moskva, 2017.
4. Meshcherin A. I. Kriminologicheskaya harakteristika i profilaktika organami vnutrennih del moshennichestva v vide obmana potrebitel'ej: dis. ... kand. yurid. nauk. Moskva, 2005.
5. 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 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).
6. Organizaciya upravleniya organami vnutrennih del: uchebnyk. 2-e izd., pererab. i dop. / pod obshch. red. A. M. Kononova i I. Yu. Zahvatova. Moskva, 2017.
7. Berger P. L. The Social reality of Religion. Harmondsworth, 1973.
8. Barker E. The Making of a Moonie: Brainwashing or Choice? Oxford, 1984.
9. National Crime Victimization Survey. URL: www.fbi.gov/ucr/cius (data obrashcheniya: 20.06.2021).

For citation:

Lapunova Yuliya Andreevna. The new National Security Strategy of the Russian Federation and its significance for the organizational support of countering crimes committed on religious grounds // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2021. № 3 (59). P. 132–138.

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

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

НИКОЛАЙ ВЛАДИМИРОВИЧ 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

NIKOLAY VLADIMIROVICH PAVLICHENKO,
Deputy Head of Management Academy of the
Ministry of the Interior of Russia,
Doctor of Law, Professor,
Merited Lawyer of the Russian Federation
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: pavlichenko.pro@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 343.985

DOI 10.24412/2072-9391-2021-359-139-147

Дата поступления статьи: 21 июля 2021 г.

Дата принятия статьи в печать: 10 сентября 2021 г.

Объективные оценки нравственности содействия оперативно-розыскным органам

The Objective Assessments of the Morality of the Operational Investigative Bodies' Assistance

Аннотация

Актуальность: в статье поднимается актуальная в современном обществе и одновременно парадоксальная ситуация – сострадание и готовность помочь (содействовать) потерпевшему от преступления или просто нуждающемуся, но при этом – активное нежелание (и даже прямое противодействие) оказать помощь (содействие) оперативно-розыскному подразделению, которое по большому счету является лишь «посредником» между лицом, нуждающимся в помощи и лицом, готовым эту помощь оказать.

Постановка проблемы: в статье рассматриваются нравственные аспекты содействия оперативно-розыскным органам. Дается анализ содействия лиц в иных сферах социально-полезной деятельности (содействие граждан представителям СМИ, частным детективным и охранным предприятиям, содействие волонтеров розыску пропавших без вести лиц и т. п.). Авторы наглядно доказывают двойственность нравственного отношения общества (или, как минимум – его части) к оказанию содействия правоохранительным органам.

Abstract

The relevance: the article raises an actual and at the same time paradoxical situation in modern society – compassion and willingness to help (assist) a victim of a crime or just someone in need, but at the same time – an active reluctance (and even direct opposition) to help (assist) an operational unit, which by and large is only an «intermediary» between a person in need of help and a person ready to provide this help.

The problem statement: the article deals with the moral aspects of assistance to operational investigative bodies. The analysis of the assistance of persons in other spheres of socially useful activities (assistance of citizens to media representatives, private detective and security companies, assistance of volunteers to search for missing persons, etc.) is given. The authors clearly prove the duality of the moral attitude of society (or at least part of it) to assist law enforcement agencies.

The purpose of the study is to describe the current state of the social system of moral coordi-

Цель исследования: описание современного состояния социальной системы нравственных координат, сравнение тенденций трансформации нравственных критериев и «установок» современного общества.

Методы исследования: диалектика, герменевтика, синергетика, философская концептология.

Результаты и ключевые выводы: в настоящее время присутствует двойственность нравственного отношения общества (или, как минимум – его части) к оказанию содействия правоохранительным органам. Все достоинства и достижения оперативных подразделений на ниве борьбы с преступностью, к сожалению, пока еще не могут нивелировать негативный ореол многочисленных предыдущих ошибок и злоупотреблений за многие предшествующие годы и это является проблемой, над решением которой еще предстоит много работать как ученым, так и непосредственным сотрудникам органов правопорядка.

Ключевые слова: оперативно-розыскная деятельность; содействие; мораль; нравственность; оперативное подразделение.

nates, compare the transformation trends of moral criteria and «attitudes» of modern society.

The research methods: dialectics, hermeneutics, synergetics, philosophical conceptology.

The results and key conclusions: currently, there is a duality of the moral attitude of society (or at least part of it) to providing assistance to law enforcement agencies. All the advantages and achievements of operational units in the field of combating crime, unfortunately, cannot yet neutralize the negative aura of the numerous previous mistakes and abuses over many previous years, and this is a problem that both scientists and direct employees of law enforcement agencies still have to work hard to solve.

Key words: operational investigative activity; assistance; morality; morality; operational division.

Для описания современного состояния социальной системы нравственных координат, в которой нам придется оценивать институт содействия, полагаем возможным и целесообразным констатировать, что в современном обществе произошла девальвация нравственных ценностей. Анализ наиболее значимых событий последних десятилетий, «острых» публикаций средств массовой информации и связанной с ними «уличной» и сетевой (в различных социальных сетях и мессенджерах) активности населения, характера высказываний и комментариев, позволяет авторам сделать неутешительные выводы о том, что данные изменения моральных ценностей произошли во всех сферах жизнедеятельности.

Предлагаем вдумчивым читателям сравнить несколько тенденций трансформации нравственных критериев и «установок» современного общества.

Во-первых, по убеждению части нашего общества, оказание содействия (и гласное, и особенно – негласное) органам правопорядка и особенно оперативным подразделениям в раскрытии тяжких преступлений, совершенных в отношении других людей – безнравственно. Это якобы доносительство и стукачество! Но ультимативные требования к властям (и даже к конкретным должностным лицам территориальных ОВД) со стороны отдельных лич-

ностей о предупреждении и немедленном раскрытии преступлений, совершенных в отношении них – нравственно. И используемый при этом якобы безнравственный оперативно-розыскной инструментарий (а именно содействие) уже во внимание не принимается.

Убийство маньяком Чикатило (и ему подобными) десятков невинных и беспомощных жертв, захват и расстрел заложников террористами – безнравственно и повсеместно осуждается, но такое же убийство бандой так называемых «приморских партизан» десятков невинных бизнесменов и милиционеров под видом «борьбы с режимом» – нравственно и было поддержано частью россиян.

Сотрудничество адвокатов с оперативными подразделениями безнравственно и несовместимо со статусом адвоката. Этому даже придан законодательный статус в ст. Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», а также статус этической нормы профессионального этического кодекса адвоката. Но выставляемая на показ и публично афишируемая защита адвокатами террористов и убийц в суде – нравственно. К тому же, очень доходно и карьерно перспективно, что обязательно указывается в профессиональном резюме, как уникальный правовой опыт. Нам не удалось найти в средствах массовой информации

(далее – СМИ) ни одного упоминания о фактах отказа адвокатов от защиты убийц и насильников по мотивам моральной невозможности для себя защищать такого преступника. И, на наш взгляд, ссылка на специфику профессии тут неуместна.

Коррупция в государственных органах и вымогательства взяток чиновниками – безнравственно, но собственные мелкие (и не очень) хищения у частного или государственного работодателя и государства вообще – нравственно, якобы само государство своей внутренней политикой подталкивает к этому.

Заниматься проституцией или сниматься в фильмах для взрослых – безнравственно, но сниматься общеизвестным (а потому внушающим доверие населению) артистам за баснословные гонорары в рекламе финансовых пирамид, мошеннических коммерческих проектов, сомнительных банков и товаров непонятного качества – нравственно и главное – никакой ответственности, это лишь роль..., работа артиста.

И этот список нравственных мутаций современного общества можно продолжать, но считаем, что и этих нескольких примеров вполне достаточно для демонстрации сегодняшнего нравственного состояния общества, особенно – демонстрации той критически изменившейся системы нравственных координат, в которой дается оценка моральности или аморальности (этичности или неэтичности) негласного содействия оперативным подразделениям, и каждым делается собственный вывод о допустимости для себя такого поведения (хотя бы гипотетически) или о полном и безоговорочном табу.

Продолжая исследование нравственного аспекта негласного содействия, считаем нужным обратить внимание на результаты многочисленных предшествующих научных изысканий в данной сфере и соответствующие им авторские позиции. Нами скрупулезно исследовались и общеизвестные (уже ставшие оперативно-розыскной классикой) работы основоположников теории оперативно-розыскной деятельности (далее – ОРД) (в том числе ее морально-нравственных и этических основ) и относительно «свежие» работы современных правоведов, изучающих данные аспекты [1, 2, 3, 6]. Общей характеристикой содействия в большинстве авторских позиций с самого начала исследования проблематики ОРД в середине XX в. и до наших дней является вынужденный характер содействия, обусловленный скрытными действиями преступников, сложностью открытого противостояния их тайным планам и намерениям, а потому оправдывающий крайнюю необходимость использования содействия при всей якобы аморальности и безнравственности такого содействия. Другими

словами, нравственность ОРД доказывается через ее вынужденную обоснованность – тайным способом совершения преступлений противопоставляются тайные способы их раскрытия, тем самым подтверждая мудрое изречение древних «*Similia similibus curantur* – подобное излечивается подобным»¹.

Наши предшественники как бы соглашались с тем, что ОРД со свойственными ей способами введения в заблуждение и тайным наступательным когнитивным инструментарием, способным ограничить и даже нарушить права и свободы человека и гражданина, увы, безнравственна. Но в то же время пытаются убедить читателя в целесообразности и даже неизбежности ее применения в связи с вынужденной необходимостью хоть как-то противостоять тайным заговорческим действиям преступников, чего нельзя сделать в «открытом формате». Категорически с этим не согласны!

Глубоко уважая научные позиции авторов, большинство из которых являются апологетами оперативно-розыскной деятельности и родоначальниками самой теории ОРД, мы, тем не менее, считаем возможным не согласиться с ними и высказать свое мнение, отличающееся от «общепринятого в настоящее время». Прежде всего, мы не согласны с отстаиваемой авторами извинительной позицией в доказывании нравственности применения самого института ОРД и ее основной составляющей – содействия и в нежелательном, но при этом вынужденном характере этого применения.

Поддержку нашей позиции мы находим у В. Ф. Луговика и В. В. Важенина, не согласиться с «традиционной» аргументацией нравственности содействия. «В таких рассуждениях нетрудно заметить «извинительный» контекст: конфиденциальное сотрудничество с гражданами возможно и необходимо, если раскрыть преступление с помощью других мер невозможно или затруднительно, а подспудно слышится: осведомительство – это плохо, но потребно. Абсурдность подхода оттенит сопоставлением с уголовно-процессуальной традицией. В частности, мы не сталкивались с утверждением, что свидетель допрашивается (в том числе, тайно от преступника) только тогда, когда иным способом получить доказательства вины невозможно. Нелепость понятна, так почему же в ином нравственном стандарте рассматривается информатор (осведомитель), и кто изначально может определить, с помощью каких мер можно предупредить или раскрыть то или иное преступление?» [5]. Мы полностью солидарны с наши-

¹ Латинско-русский словарь юридических терминов и выражений для специалистов и переводчиков английского языка / сост. М. Гамзатов. Санкт-Петербург, 2002.

ми коллегами не только в самой идее, но и в ее сравнительной с уголовным процессом аргументацией. Никто не считает помощь свидетеля уголовному судопроизводству безнравственной и аморальной. Но и конфидент оказывает не меньшую, а подчас — большую помощь в предоставлении важнейшей для установления и изобличения преступника информации. Более того, в отличии от свидетеля, просто предоставляющего сведения, которые ему известны, конфидент часто такие сведения целенаправленно добывает, рискуя репутацией и даже жизнью. И делает это не для себя, а для потерпевших от преступлений. Разве подобное может быть аморально?!

Для более яркой аргументации своей позиции, считаем возможным провести некоторые аналогии между рассматриваемой сферой и иными областями жизнедеятельности общества. Основываясь на древних (в том числе — библейских) легендах и некоторых современных воззрениях на человеческие болезни, общество считает отдельные из них «постыдными» — якобы детерминированными безнравственным поведением, даже рассказывать о симптомах, локализации и обстоятельствах заражения которыми стыдно врачу и уж тем более — окружающим. К таковым можно отнести сифилис и другие болезни, передающиеся половым путем, СПИД / ВИЧ. Да, хотя заражение указанными болезнями не исключает банальных «бытовых» вариантов при совершенно добропорядочном поведении, но более вероятно оно при ведении образа жизни и совершении поступков, противоречащих канонам большинства основных религий и «выпадающих» из общечеловеческого представления о нравственности. К этому можно отнести — беспорядочную половую жизнь (промискуитет), гомосексуализм, пьянство, употребление наркотиков, пренебрежение основными гигиеническими требованиями и пр. Но!!! Как бы постыдна и нелюбимы ни была болезнь и обстоятельства заражения ею, лекарства и лечение этой болезни не могут быть постыднее ее!!! И действия врача при осмотре, диагностике и лечении больного не могут быть аморальными / безнравственными. Аморальным может быть замалчивание врача о наличии болезни у пациента и спровоцированное этим заражение больным окружающих, или назначение врачом бесполезного лечения (которое, к тому же, часто, еще и небесплатно!).

В данном же случае речь идет не о человеческих болезнях и их излечении, а о губительной по своим немедленным и отдаленным эффектам болезни общества — преступности и ее бесчувственных и беспощадных распространителях (переносчиках) — преступниках, на излечение и искоренение чего и направлено негласное

содействие как одно из действенных «лекарственных средств». И общество не должно извиняться перед самим собой за использование указанного инструментария, называя его безнравственным в угоду заинтересованной в «продолжении болезни» преступной части этого общества. А свойственные любому медикаментозному лечению побочные эффекты, в данном случае — вероятность ограничения и нарушения прав и свобод человека и гражданина, если и имеются, то минимизированы законодательными и ведомственными правовыми рамками, и разработанными процедурами использования (подготовки и осуществления), внутриведомственного и судебного контроля и прокурорского надзора.

Продолжая исследовать вопросы нравственности негласного содействия, в целях более полной аргументации своей убежденности, считаем целесообразным вернуться к упомянутому нами ранее праву граждан на защиту своих прав и свобод всеми способами, не запрещенными законом, декларированному ч. 2 ст. 45 Конституции Российской Федерации (далее — Конституция РФ или Конституция). Конституция и соответствующие ей положения ст. 37 «Необходимая оборона» Уголовного кодекса Российской Федерации допускают абсолютно все (в том числе самые радикальные, вплоть до причинения смерти) способы защиты «личности и прав обороняющегося или других лиц, охраняемых законом интересов общества или государства от общественно опасного посяательства». И никто (!) не оспаривает нравственность этого! Более того, подобные факты защиты неким лицом других граждан от нападения преступников (или банальных хулиганов / гопников) расцениваются обществом как проявление смелости, гражданской ответственности и даже героизма. Свидетельством тому — многочисленные публикации в СМИ.

Но не каждый и не всегда может защищаться физически! А помощь органам, осуществляющим ОРД, в виде предоставленной информации о преступнике, это ведь одна из форм реализации своего конституционного права на защиту. К тому же, как может противостоять группе вооруженных преступников беззащитная слабая женщина, подросток или пожилой человек? Попытаться это сделать открыто и демонстративно означает быть, как минимум, публично униженным, ограбленным, избитым (или даже убитым). Не рациональнее ли, при невозможности прямого предупреждения или пресечения такого преступления, оказать последующее если и не гласное содействие (в качестве свидетеля по уголовному делу) в рамках уголовного судопроизводства, то хотя бы негласное содействие оперативным подразделениям в раскры-

тии данного преступления. На наш взгляд, это совершенно нравственный (высокоморальный) поступок, направленный на защиту не просто своих прав, а прав своих сограждан. Если по каким-то внешним причинам или сугубо внутренним моральным запретам человек не может открыто и публично помогать в защите поправленных прав своих ближних, то негласное содействие этому (в виде предоставления конфиденциальной информации оперативному подразделению) будет намного честнее и нравственнее, нежели просто умолчание об этом в слабой надежде на возможности правоохранительных органов и последующее возмездие преступникам.

Говоря далее о нравственной оценке института содействия как такового, считаем обязательным рассмотреть весьма неоднозначное отношение к этому социально-правовому феномену как самого общества, так и отдельных заинтересованных субъектов, к которым (возможно, неожиданно для некоторых читателей) относятся не только упомянутые в законе об ОРД оперативные подразделения некоторых правоохранительных органов. Несмотря на то что наше исследование посвящено негласному содействию органам, осуществляющим ОРД, как одной из базовых составляющих оперативно-розыскной деятельности, тем не менее, мы считаем, что рассматриваемое явление (без его относимости к ОРД и независимо от правовой регламентации) свойственно не только оперативно-розыскной (и даже всей правоохранительной) деятельности, но и многим иным сферам жизнедеятельности общества, хотя это и не нашло своего адекватного отражения в нормативных правовых актах (федеральных законах) или же отражено в них фрагментарно и опосредованно. Осознание и понимание того, как институт содействия реализуется в иных, кроме ОРД, сферах и как к этому относится общество, поможет сформировать истинное представление о его нравственной составляющей.

На наш взгляд, рассматриваемая ниже ситуация наглядно и ярко описывает феноменальность содействия как социально-правового феномена и существующую биполярность и противоречивость нравственного отношения общества и его социальных институтов к нему, при том, что порой, самые агрессивные критики содействия активно пользуются этим институтом. При этом авторы не стремятся аргументировать исключительную целесообразность и нравственность института содействия в рамках ОРД и хоть сколько-нибудь принизить его допустимость и значимость в иных общественных сферах.

По вполне понятным причинам основная критика как органов правопорядка в целом, так и института содействия граждан оперативным

подразделениям в частности, исходит от многочисленных средств массовой информации, либо от «независимых» авторов на «платформах» средств массовой информации. Мы признаем актуальность и злободневность большинства правдивых материалов в СМИ, посвященных проблемным вопросам деятельности правоохранительных органов и их оперативных подразделений, и связанные с этим дискуссии, и считаем это нормальной и необходимой реакцией общества на свои собственные недостатки. Но в то же время вызывает острое непонимание и неприятие двойственная позиция отдельных представителей средств массовой информации, пытающихся «с трибуны своего СМИ» придать институту содействия статус безнравственной аморальной деятельности, а лицам, содействующим оперативным подразделениям — статус отбросов общества. В качестве иллюстрации приведем лишь самые безобидные заголовки интернет-изданий, комментирующих предложение Председателя Комитета Госдумы по безопасности и противодействию коррупции Ирины Яровой о создании механизма начисления и выплаты пенсий гражданам, которые на постоянной основе сотрудничают с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность. «Пенсия для стукача: Яровая предложила начислять трудовой стаж осведомителям «органов»» («Московский комсомолец», 18 марта 2015 г.), «Правозащитники опасаются, что принятие инициативы может вызвать... вал «стукачества»» («Ведомости», Урал, 18 марта 2015 г.), «В России предлагают платить пенсии «стукачам»» (Омскинформ, 18 марта 2015 г.) и ряд других.

При этом данные «реакционеры» почему-то забывают (или осознанно и целенаправленно избегают упоминания) о том, что и сами являются активными «пользователями» института содействия. Причем в отсутствие регламентации, аналогичной в законе об ОРД, реализация института содействия средствами массовой информации сопряжена с рядом и нравственных, и юридических нюансов. Попытаемся доказать неправоту обвинений в адрес института содействия и необъективность взглядов и нравственных оценок противников содействия.

Как было заявлено авторами выше, феномен института содействия (в том числе и негласного) свойственен не только правоохранительным ведомствам в лице их оперативных подразделений. Содействие (как оказание помощи в чем-то, а особенно — в предоставлении актуальной для конкретного индивида или его социума информации) вообще издревле свойственно человеческому обществу. В сфере оперативно-розыскной деятельности содействию официально (положениями закона об ОРД) придан юри-

дический статус. В иных сферах, например, в частной детективной и охранной деятельности и в сфере средств массовой информации этот социальный институт распространен не менее, но юридически «оформлен» совершенно иначе — опосредованными (не прямыми, косвенными) положениями соответствующих законов. А в сфере коммерции он, будучи активно используемым, вообще никак не регламентирован. Хотя следует безапелляционно признать абсолютно идентичную функционально-психологическую природу содействия во всех без исключения случаях его использования любыми субъектами. Разными являются лишь цели и мотивации вовлеченных лиц, о чем нередко «забывают» критики содействия в сфере ОРД, а также юридическое «закрепление» и регламентация этого института в законодательстве.

Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» (далее — закон о СМИ) не столь конкретен в определении понятия и статуса содействия и лиц, его оказывающих, как закон об ОРД, но отдельные его положения позволяют авторам утверждать если не о достаточном и «прямом» легитимном закреплении этого института в тексте закона, то, по крайней мере, об опосредованных попытках хотя бы частично регламентировать данную сферу, что в свою очередь доказывает использование института содействия представителями средств массовой информации. Причем зачастую — без оглядки на нравственность (или безнравственность) этого.

Так, ст. 41 «Обеспечение конфиденциальности информации» закона о СМИ гласит, что «редакция не вправе разглашать в распространяемых сообщениях и материалах сведения, предоставленные гражданином с условием сохранения их в тайне. Редакция обязана сохранять в тайне источник информации и не вправе называть лицо, предоставившее сведения с условием неразглашения его имени, за исключением случая, когда соответствующее требование поступило от суда в связи с находящимся в его производстве делом». Аналогично и ст. 49 «Обязанности журналиста» этого же закона обязует журналиста «сохранять конфиденциальность информации и (или) ее источника».

Фактически следует признать, что данными положениями закон о СМИ констатирует использование редакциями и журналистами не просто содействия, а именно «конфиденциального содействия» в форме предоставления гражданами интересующей представителей СМИ информации. И обращаем внимание, что подобная возможность законодательно закреплена за год до выхода в свет закона «Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации» 1992 г. Это лишь время легитимиза-

ции института содействия в журналистской деятельности! А сам институт содействия был присущ средствам массовой информации с момента их зарождения.

Неслучайно огромное число Российских и зарубежных журналистов и корреспондентов многочисленных СМИ являлись сотрудниками спецслужб, информацию о деятельности которых без труда можно найти в Интернете. Об использовании содействия представителями СМИ свидетельствуют и такие частые фразы в телевизионных репортажах и новостных лентах, как «наш источник в ведомстве сообщил...», при том, что есть законодательно определенная процедура получения СМИ информации от ведомств и организаций и законом определены структурные подразделения, имеющие право ее предоставлять.

В описанной ситуации возникает сразу несколько вопросов, «затрагивающих» нравственную составляющую содействия как такового:

1. Если для сотрудников государственных структур и ведомств, общественных и частных организаций (за исключением конкретных должностей в пресс-службах и отделах по связям с общественностью) существует запрет на предоставление информации в СМИ и если в законе о СМИ существует официальная процедура запроса и получения информации для представителей СМИ от таких организаций, то насколько этично (нравственно, морально) получать искомую (и дополнительную) информацию «в обход» процедуры? Не является ли это провокацией со стороны представителя СМИ должностного нарушения (или даже преступления) представителем ведомства? Но если подобное признать допустимым, то насколько нравственно утверждать о безнравственности содействия в сфере ОРД?

2. Конечными целями содействия органам, осуществляющим ОРД, можно (и нужно) признать цели, декларированные в ст. 1 «Оперативно-розыскная деятельность» закона об ОРД — защита жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств, что однозначно указывает на гуманистический характер и социальную направленность содействия в данной сфере. В то же время ст. 2 «Средства массовой информации. Основные понятия» позволяет сделать вывод, что целью СМИ является распространение информации и, что очень важно, — в большинстве своем коммерческое, а не только безвозмездное. Какое же содействие из представленных более нравственно — способствующее помочь людям в раскрытии совершенного против них преступления или способствующее средству массовой информации заработать на «горячем»

репортаже? Аналогичная дилемма просматривается и при оказании содействия представителям частных детективных и охранных структур, цель которых — возмездное оказание услуг заказчику, другими словами — банальное зарабатывание денег, что было убедительно доказано нашими предшественниками более 20 лет назад [8, 9] и отмечается современниками [4, 7].

3. Рассматривая институт содействия вообще, мы не отрицаем очевидного и весьма действенного обеспечительного инструмента содействия — его возмездности. Учитывая специфику СМИ, размещающих на своих страницах, сайтах, сетях и т.п. дорогостоящую рекламу, следует признать материальные возможности СМИ к оплате информации несравнимо большими, нежели аналогичные возможности органов, осуществляющих ОРД. В то же время ч. 5 ст. 18 «Социальная и правовая защита граждан, содействующих органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность» закона об ОРД прямо констатирует, что полученные лицами, сотрудничающими с органами, осуществляющими ОРД, суммы вознаграждений и иных выплат налогами не облагаются и в декларациях о доходах не указываются. Закон о СМИ умалчивает об этой важнейшей составляющей содействия. Фактически гражданин, возмездно предоставивший представителю СМИ информацию, обязан задекларировать этот доход. Но делается ли это? И опять же возникает вопрос о нравственности — насколько этично предлагать источнику информации деньги, зная, что они породят преступление — будут укрыты от налогообложения? Фактически можно утверждать, что «злые репортажи» на страницах СМИ о проблемах преступности возможны в том числе и за счет провокации этих самых преступлений представителями СМИ. По нашему мнению, аналогичная аргументация может быть применима и к активно используемому институту содействия частными детективными и охранными компаниями (отдельными лицами), сфера деятельности которых лишь опосредованно и косвенно относится к правоохране и во многом нацелена на обеспечение коммерческих и бизнес процессов заинтересованных структур (производственных, торговых, финансовых и пр. организаций). При этом обращаем внимание, что одним из важнейших мотивов содействия в сфере оперативно-розыскной деятельности является условно-называемый «патриотический» — искреннее желание лица помочь правоохранительным органам в решении стоящих перед ними задач, зачастую безвозмездно, что несомненно является высоко нравственным гражданским поступком! К сожалению, этого же нельзя сказать о мотивации содействия в иных сферах жизни общества.

Еще одним доказательством нравственности содействия правоохранительным органам как такового является действительно позитивное (и к тому же улучшающееся год за годом) отношение общества к институту волонтерства. Причем волонтерства не только в социальной сфере — помощь больным, бездомным, малообеспеченным, уход за животными и уборка городских территорий и многое другое, но и исключительно в сфере правоохраны — розыск пропавших без вести лиц. Согласно всероссийских исследований, проведенных в 2017 и 2018 гг. федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти и общественными палатами субъектов Российской Федерации, а также иными организациями в 2017–2018 гг., «к концу 2018 года в 76 субъектах Российской Федерации сформированы добровольческие поисковые отряды (для участия в розыске пропавших без вести), в состав которых входило около 15 000 волонтеров. По итогам 9 месяцев 2018 г. при активном участии и содействии волонтеров полицией установлено местонахождение более 2 000 человек, из них 712 несовершеннолетних»². И количество таких волонтеров ежегодно растет, что, по нашему мнению, является прямым доказательством востребованности обществом данного социального института.

Ст. 8 «Содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам» Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» гласит, что «в целях содействия органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам граждане вправе: информировать органы внутренних дел (полицию) и иные правоохранительные органы о правонарушениях и об угрозах общественному порядку..., оказывать иное содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в соответствии с законодательством Российской Федерации». Можно предположить, что первой (и наиболее важной и распространенной) формой содействия является «информирование правоохранительных органов», что полностью совпадает и с наиболее распространенной формой оказания гражданам содействия оперативным подразделениям. То есть, принципиального различия в сущностной природе содействия волонтеров и иных форм содействия (содействия конфидентов оперативным подразделениям) нет. К тому же, содействие оказывается фактически одному и тому

² О проведении научных, социологических и статистических исследований, направленных на изучение форм и масштабов участия граждан и организаций в добровольческой (волонтерской) деятельности: доклад Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации. 2019. URL: <https://ac.gov.ru/archive/files/publication/a/21338.pdf> (дата обращения: 04.05.2021).

же субъекту — органам, осуществляющим ОРД. И в том, и в другом случае содействие оказывается правоохранительным органам в решении их непосредственных задач — в частности, в розыске пропавших без вести лиц, предупреждению и раскрытию преступлений.

Тем не менее мы вынуждены беспристрастно констатировать если и не критичное, то весьма существенное различие в отношении общества к данным видам содействия — содействию граждан представителям СМИ, частным детективным и охранным предприятиям, содействие волонтеров розыску пропавших без вести лиц с одной стороны и содействию конфидентов органам, осуществляющим ОРД, — с другой. В чем же причина такого социального диссонанса? На наш взгляд, во всех случаях «камнем преткновения» является адресность содействия. Обусловленная совокупностью объективных и субъективных причин «нелюбовь» большей части общества к правоохранительным ведомствам вообще, а к их оперативным подразделениям — в особенности, порождает персонифицированный в лице органов, осуществляющих ОРД, протест. Население в большей своей массе готово оказывать содействие, но не оперативным подразделениям! Хотя, предполагаем, что большин-

ство критиков института содействия объективно понимают, что в конечном итоге содействие направлено не на решение каких-то корпоративных задач правоохранительного ведомства (и тем более — персонально оперативного сотрудника), а на оказание помощи, нуждающемуся в ней члену социума, пострадавшему от преступления.

Все вышесказанное наглядно и ярко демонстрирует двойственность нравственного отношения общества (или, как минимум — его части) к оказанию содействия правоохранительным органам. Мы с уверенностью констатируем нынешнюю парадоксальную ситуацию — сострадание и готовность помочь (содействовать) потерпевшему от преступления или просто нуждающемуся, но при этом — активное нежелание (и даже прямое противодействие) оказать помощь (содействие) оперативному подразделению, которое по большому счету является лишь «посредником» между лицом, нуждающимся в помощи, и лицом, готовым эту помощь оказать. Все достоинства и достижения оперативных подразделений на ниве борьбы с преступностью, к сожалению, пока еще не могут нивелировать негативный ореол многочисленных предыдущих ошибок и злоупотреблений за многие предшествующие годы.

Список литературы:

1. Ардавов М. М. Морально-этические проблемы оперативно-розыскной деятельности // Теория и практика общественного развития. 2015. № 14.
2. Богданов А. В., Хазов Е. Н. Конституционно-правовые основы, моральные, этические и нравственные принципы оперативно-розыскной деятельности в России // Международный журнал конституционного и государственного права. 2017. № 1.
3. Гришин А. И. Этические аспекты получения и использования оперативно-розыскной информации в уголовном судопроизводстве // Правовая культура. 2012. № 2 (13).
4. Каминский А. М., Камалова Г. Г. Конфиденциальность в частной детективной деятельности: правовые и тактические вопросы обеспечения информационной безопасности частного сыска // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 4 (44).
5. Луговик В. Ф., Вазенин В. В. Развитие осведомительства как мировая тенденция // Общество и право. 2020. № 4 (74).
6. Любан В. Г. К вопросу о нравственности в оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. 2016. № 1 (30).

References:

1. Ardavov M. M. Moral'no-eticheskiye problemy operativno-razysknoj deyatel'nosti // Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya. 2015. № 14.
2. Bogdanov A. V., Hazov Ye. N. Konstitucionno-pravovyye osnovy, moral'nyye, eticheskiye i npravstvennyye principy operativno-rozysknoj deyatel'nosti v Rossii // Mezhdunarodnyj zhurnal konstitucionnogo i gosudarstvennogo prava. 2017. № 1.
3. Grishin A. I. Eticheskiye aspekty polucheniya i ispol'zovaniya operativno-rozysknoj informacii v ugovolnom sudoproizvodstve // Pravovaya kul'tura. 2012. № 2 (13).
4. Kaminskij A. M., Kamalova G. G. Konfidencial'nost' v chastnoj detektivnoj deyatel'nosti: pravovyye i takticheskiye voprosy obespecheniya informacii bezopasnosti chastnogo syaska // Journal of Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2018. № 4 (44).
5. Lugovik V. F., Vazhenin V. V. Razvitiye osvedomitel'stva kak mirovaya tendenciya // Obshchestvo i pravo. 2020. № 4 (74).
6. Lyuban V. G. K voprosu o npravstvennosti v operativno-rozysknoj deyatel'nosti organov vnutrennih del // Vestnik of Barnaul Law Institute of the Ministry of the Interior of Russia. 2016. № 1 (30).

7. Сидорова Г.Г. Правовые основы и формы участия в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности субъектов частной детективной и охранной деятельности // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2009. № 2 (49).
8. Шумилов А.Ю. Частное детективное и охрannое право. Серия: Энциклопедия наук криминального цикла. Москва, 1999.
9. Шумилов А.Ю. Краткая сыскная энциклопедия: деятельность оперативно-розыскная, контрразведывательная, частная сыскная (детективная). Серия: Библиотека оперативника (открытый фонд). Москва, 2000.
7. Sidorova G.G. Pravovyye osnovy i formy uchastiya v ohrane obshchestvennogo poryadka i obespechenii obshchestvennoj bezopasnosti sub"yektov chastnoj detektivnoj i ohrannoj deyatel'nosti // Vestnik of the Saint-Petersburg University of the MIA of Russia. 2009. № 2 (49).
8. Shumilov A.Yu. Chastnoye detektivnoye i ohrannoye pravo. Seriya: Enciklopediya nauk kriminal'nogo cikla. Moskva, 1999.
9. Shumilov A.Yu. Kratkaya sysknaya enciklopediya: deyatel'nost' operativno-rozysknaya, kontrrazvedyvatel'naya, chastnaya sysknaya (detektivnaya). Seriya: Biblioteka operativnika (otkrytyj fond). Moskva, 2000.

Для цитирования:

Тамбовцев Андрей Иванович, Павличенко Николай Владимирович. Объективные оценки нравственности содействия оперативно-розыскным органам // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 3 (59). С. 139–147.

For citation:

Tambovtsev Andrey Ivanovich, Pavlichenko Nikolay Vladimirovich. The objective assessments of the morality of the operational investigative bodies' assistance // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2021. № 3 (59). P. 139–147.

СУДЕБНО-ЭКСПЕРТНАЯ деятельность

ЮРИЙ ВИКТОРОВИЧ ГАВРИЛИН,
начальник 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

YURIJ VIKTOROVICH GAVRILIN,
Head of the Department of Management
of Crime Investigation Bodies,
Doctor of Law, Associate Professor
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

ГРИГОРИЙ МИХАЙЛОВИЧ КАЛАШНИКОВ,
доцент кафедры организации финансово-
экономического, материально-технического
и медицинского обеспечения,
кандидат экономических наук, доцент
Академия управления МВД России
Российская Федерация, 125171,
г. Москва, ул. Зои и Александра
Космодемьянских, д. 8
E-mail: mrgriga@ya.ru

GRIGORIJ MIHAILOVICH KALASHNIKOV,
Associate Professor of the Department
of Organization of Financial, Economic, Material,
Technical and Medical Support,
Candidate of Economics, Associate Professor,
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: mrgriga@ya.ru

РУСЛАН СТАНИСЛАВОВИЧ МЕЛЕШЕВ,
заместитель начальника управления —
начальник 22 отдела,
кандидат экономических наук
Экспертно-криминалистический центр
МВД России
Российская Федерация, 125171,
г. Москва, ул. Зои и Александра
Космодемьянских, д. 5
E-mail: rmeleshev@mvd.ru

RUSLAN STANISLAVOVICH MELESHEV,
Deputy Head of the department —
Head of the 22nd Department,
Candidate of Economics
Forensic Expert Center of the Ministry
of Internal Affairs of Russia
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 5
E-mail: rmeleshev@mvd.ru

ВЛАДИМИР ПЕТРОВИЧ РАДИОНОВ,
начальник отдела
по внедрению технических средств
Экспертно-криминалистический центр
МВД России
Российская Федерация, 125171,
г. Москва, ул. Зои и Александра
Космодемьянских, д. 5
E-mail: vradionov3@mvd.ru

VLADIMIR PETROVICH RADIONOV,
Head of the Department for Implementation
of Technical Means
Forensic Expert Center of the Ministry
of Internal Affairs of Russia
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 5
E-mail: vradionov3@mvd.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 336.7

DOI 10.24412/2072-9391-2021-359-148-157

Дата поступления статьи: 13 апреля 2021 г.

Дата принятия статьи в печать: 10 сентября 2021 г.

Методика экспертного исследования деятельности кредитно-потребительских кооперативов и иных организаций финансового рынка, имеющих признаки «финансовых пирамид»

The Methodology of Expert Research of the Activities of Credit and Consumer Cooperatives and Other Financial Market Organizations that have the Characteristics of «Financial Pyramids»

Аннотация

Актуальность вопросов совершенствования методического обеспечения экспертного исследования деятельности организаций финансового рынка, имеющих признаки «финансовых пирамид», обусловлена совершенствованием механизма подобных преступлений в современных экономических условиях. Специфика формирования учетной информации и контрольно-надзорной деятельности в финансово-кредитной сфере определяет особенности методических подходов к производству экспертных исследований финансово-хозяйственной деятельности участников финансового рынка, в том числе кредитно-потребительских кооперативов. Повышенный общественный резонанс и значительный ущерб, причиняемый населению от преступлений, связанных с деятельностью «финансовых пирамид», расследование которых сопровождается активным противодействием со стороны заинтересованных лиц, подчеркивает актуальность научных исследований в названной области.

Постановка проблемы: в результате активной политики государства по санации указанной сферы возросла потребность в применении специальных знаний в области экономики, кредитных отношений и финансового анализа при расследовании различного рода преступлений, связанных с деятельностью «финансовых пирамид», а также возникла необходимость разработки соответствующей методики экспертного исследования.

Цель исследования: совершенствование экспертно-криминалистической деятельности подразделений органов внутренних дел при проведении экономических экспертиз в отношении деятельности кредитно-потребительских кооперативов и иных организаций финансового рынка, имеющих признаки «финансовых пирамид».

Методы исследования: диалектический метод как всеобщий универсальный метод познания, общенаучные формально-логические

Abstract

The relevance of the issues of improving the methodological support for expert research of the activities of financial market organizations that have signs of «financial pyramids» is due to the improvement of the mechanism of such crimes in modern economic conditions. The specifics of the formation of accounting information and control and supervisory activities in the financial and credit sphere determine the features of methodological approaches to the production of expert studies of the financial and economic activities of financial market participants, including credit and consumer cooperatives. The increased public response and significant damage caused to the population from crimes related to the activities of «financial pyramids», the investigation of which is accompanied by active opposition from interested parties, emphasizes the relevance of scientific research in this area.

The problem statement: as a result of the active state policy on the rehabilitation of this area, the need for the use of special knowledge in the field of economics, credit relations and financial analysis in the investigation of various crimes related to the activities of «financial pyramids» has increased, and there is also a need to develop an appropriate methodology for expert research.

The purpose of the study is to improve the forensic activity of the departments of internal affairs bodies when conducting economic examinations in relation to the activities of credit and consumer cooperatives and other financial market organizations that have the characteristics of «financial pyramids».

The research methods: dialectical method as a universal universal method of cognition, general scientific formal-logical methods of cognition (analysis and synthesis, deduction and induction), sensory-rational methods (comparison), a systematic approach, the relationship and interdependence of theory and practice. In relation to the research topic, the methodology is based on the principles of concreteness, objectivity, rationality.

методы познания (анализ и синтез, дедукция и индукция), чувственно-рациональные методы (сравнение), системный подход, взаимосвязь и взаимообусловленность теории и практики. Применительно к теме исследования в основу методологии положены принципы конкретности, объективности, рациональности.

Результаты и ключевые выводы: в результате проведенного исследования определены предмет и задачи судебной экономической экспертизы, направленной на исследование деятельности кредитно-потребительских кооперативов и иных организаций финансового рынка, имеющих признаки «финансовых пирамид»; сформированы методологические подходы, используемые экспертом при производстве указанных экспертиз; определены пределы компетенции эксперта при решении типовых задач и проведении анализа объектов исследования; подготовлены методические рекомендации по экспертному исследованию деятельности кредитно-потребительских кооперативов и иных организаций финансового рынка, имеющих признаки «финансовых пирамид».

Ключевые слова: судебная экономическая экспертиза; кредитные потребительские кооперативы; «финансовые пирамиды».

The results and key conclusions: as a result of the conducted research, the subject and tasks of forensic economic expertise aimed at studying the activities of credit and consumer cooperatives and other financial market organizations that have the characteristics of «financial pyramids» are determined; methodological approaches used by the expert in the production of these examinations are formed; the limits of the expert's competence in solving typical tasks and analyzing the objects of research are determined; methodological recommendations have been prepared for the expert study of the activities of credit and consumer cooperatives and other financial market organizations that have the characteristics of «financial pyramids».

Key words: forensic economic expertise; consumer credit cooperatives; «financial pyramids».

Расцвет деятельности «финансовых пирамид» в России пришелся на середину 90-х гг. XX в. — период смены экономических отношений и переход к новым формам хозяйственной деятельности. В результате деятельности таких компаний, как МММ, «Хапер-инвест», «Русский Дом Селенга», «Властелина» и ряда других, материальный ущерб был причинен свыше 1,6 млн потерпевших, а число возбужденных уголовных дел превысило 1 000 [6, с. 2].

Современные «финансовые пирамиды» изменили тактику, но не принципы своей работы. Они активно приспосабливаются к тенденциям развития финансового рынка, появлению новых финансовых услуг и экономической инфраструктуры, цифровых финансовых технологий. Неизменным осталось главное — данные организации реальной экономической деятельностью не занимаются, привлеченные денежные средства в экономическом обороте не участвуют, выплаты участникам подобного рода схем изначально осуществляются исключительно за счет средств, внесенных новыми участниками.

Иными словами, под «финансовой пирамидой» понимается вид финансово-коммерческой структуры, в которой получение дохода осуществляется посредством привлечения до-

полнительных инвестиций от новых участников проекта [5, с. 233; 6, с. 232–235].

Важным фактором, способствующим возникновению «финансовых пирамид», является недостаточная финансовая грамотность населения. Деятельность «финансовых пирамид» представляет собой угрозу для общества, поскольку участниками таких незаконных схем становится множество людей из самых различных слоев населения, которые фактически попадают под влияние мошенников, обещающих получение быстрого и легкого денежного дохода.

Деятельность «финансовых пирамид» постоянно трансформируется. Основными уголовно-правовыми средствами борьбы с данным явлением являются ст. 159 Уголовного кодекса Российской Федерации¹ (далее — УК РФ) «Мошенничество», ст. 172.2 УК РФ «Организация деятельности по привлечению денежных средств и (или) иного имущества» и др.

Большая часть находящихся в производстве уголовных дел, связанных с созданием «финансовых пирамид», расследуется по фактам хищений денежных средств граждан руководством кредитно-потребительских кооперативов (да-

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

лее – КПК) и организаций с иными организационно-правовыми формами (ООО, АО, ПАО и т. д.). При этом динамика таких преступлений свидетельствует о ежегодном увеличении количества потерпевших и размера причиненного ущерба. Для удобства изложенные далее методические рекомендации приведены в отношении экспертного исследования КПК. Вместе с тем они в равной степени применимы и к иным организациям финансового рынка, имеющим признаки «финансовой пирамиды».

Деятельность «финансовых пирамид» в Российской Федерации чаще всего организуется на базе или с использованием:

- нефинансовых организаций, в том числе обществ с ограниченной ответственностью и иностранных организаций, зарегистрированных в офшорных юрисдикциях;
- финансовых организаций, в том числе КПК, сельскохозяйственных потребительских кооперативов, микрофинансовых организаций, ломбардов;
- иных форм организации, в том числе публичных проектов².

В соответствии со сложившимися в надзорной практике Банка России подходами³ под «финансовой пирамидой» следует понимать мошеннические действия, осуществление незаконной предпринимательской деятельности, реализацию незаконных банковских операций, а также любые иные преступления, которые связаны с изъятием денежных средств у населения путем обещания:

- материальной выгоды, формируемой путем формирования денежного потока привлеченных средств от иных лиц;
- материальной выгоды от вложений в финансовые и имущественные активы либо за счет реализации сомнительных проектов, окупаемость и прибыльность которых заведомо является недостижимой;
- материальной выгоды от вложения в финансовые или имущественные активы, или проекты при условии отсутствия реального намерения реализации заявленных мероприятий.

Иными внешними признаками «финансовой пирамиды» являются [9, с. 100]:

- обещание высокого процента доходности;
- декларирование организаторами «финансовых пирамид» минимальных рисков;

- наличие агрессивной рекламы, обещание быстрого обогащения;

- создание иллюзии продуманности и обоснованности деятельности;

- осуществление выплат за счет поступлений от новых вкладчиков, а не экономической деятельности;

- максимально быстрое вовлечение новых членов;

- высокий фактический риск вложения денежных средств.

Особенностью механизма функционирования «финансовых пирамид» является так называемый компенсационный характер деятельности, экономическая и правовая сущность которого заключена в том, что вновь привлеченные вклады новых участников компенсируют получение доходов участников, включившихся в финансовый механизм на более ранних этапах. При этом сами финансовые пирамиды не имеют своего собственного источника формирования прибыли, поскольку не осуществляют создание новой добавленной стоимости. Таким образом, в деятельности финансовых пирамид существует объективное ограничение в силу того, что неизбежно наступает момент, когда полностью прекращаются выплаты дивидендов, а сами средства присваиваются. В результате сам принцип функционирования рассматриваемых организаций является мошенническим (отчуждающий и присваивающий), поскольку на пике работы «финансовой пирамиды» происходит обман вкладчиков в результате безвозмездного присвоения их средств или, иными словами, отчуждение собственности вкладчиков в виде денежных средств и их присвоение организаторами «финансовой пирамиды».

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что принципиальный смысл схемы организации «финансовой пирамиды» сводится к перераспределению денежных средств от вкладчиков, находящихся у основания такой пирамиды, к организаторам, занимающим более высокие позиции в иерархии. Таким образом, осуществляется обогащение небольшой части участников (организаторы, иногда самые первые вкладчики). Иными словами, «финансовая пирамида» является коммерческой структурой, в которой получение дохода осуществляется посредством привлечения дополнительных инвестиций от новых участников проекта [5, с. 233].

Используя активное продвижение рекламных роликов в средствах массовой информации, организаторы «финансовых пирамид» вовлекают в схему первых вкладчиков, обещая им очень высокие объемы доходности и стабильную прибыль. При этом на первоначальном этапе организаторы «финансовой пирамиды» выполняют взятые на себя обязательства, вы-

² Под публичным проектом понимается распространяемая в любой форме с помощью любых средств передача данных информация о юридически неоформленной деятельности по привлечению денежных средств населения на условиях обещания получения дохода.

³ Методика работы Главного управления противодействия недобросовестным практикам поведения на открытом рынке по расследованию деятельности организаций, имеющих признаки «финансовых пирамид», утв. распоряжением Банка России от 23 октября 2015 г. № РУ-58/56.

плачивая денежные средства первым клиентам за счет получения взносов от новых привлеченных вкладчиков.

Доходность таких операций и получение прибыли по вышеуказанной схеме возможны до того момента, пока не заканчивается самый ценный ресурс — новые вклады. Как только возникает существенное снижение денежных потоков, поступающих от новых вкладчиков, клиенты финансовой пирамиды перестают получать доход. При этом «львиная доля» полученных денег оседает в карманах организаторов, расходующих их на собственные нужды.

Следует отметить, что анализ информации о финансовых операциях (выписка по банковским и иным счетам) организаций, физических лиц и публичных проектов на предмет наличия признаков «финансовой пирамиды», например:

- снятие с расчетного счета КПК крупных сумм наличных денежных средств, ранее поступивших от пайщиков;

- отсутствие операций по осуществлению инвестиционной деятельности (предоставление займов), осуществление инвестиционной деятельности (предоставление займов) в объеме, несопоставимом с объемом привлеченных денежных средств;

- осуществление расчетов с пайщиками преимущественно в наличной денежной форме (внесение, снятие крупных сумм денежных средств на расчетный счет);

- перечисление / систематическое перечисление / выдача крупных сумм денежных средств с расчетного счета КПК руководителю или аффилированным лицам и т. д. осуществляется с использованием существующих методик судебной бухгалтерской экспертизы [2–3; 8].

Анализ финансовой отчетности и изучение первичных финансово-хозяйственных документов с целью последующего определения наличия признаков «финансовой пирамиды» рекомендуется осуществлять в отношении поднадзорных Банку России организаций в ходе производства финансово-аналитической судебной экспертизы. К таким организациям относятся кредитные потребительские кооперативы и микрофинансовые организации.

Предметом финансово-аналитической экспертизы является финансово-хозяйственная деятельность КПК и иных организаций финансового рынка, имеющих признаки «финансовых пирамид» [4; 7].

Задачами финансово-аналитической экспертизы является установление в ходе анализа финансово-хозяйственной деятельности исследуемого лица негативных фактов, свидетельствующих о наличии в деятельности КПК или иных организаций финансового рынка следящих признаков «финансовых пирамид»:

- предоставление займов юридическим лицам с негативной деловой репутацией или плохим финансовым положением (регистрация заемщиков по адресу массовой регистрации, наличие сведений о ликвидации, «убыточные» компании⁴);

- диспропорции в расходных операциях по расчетному счету КПК с преобладанием операции следующего содержания: оплата рекламных и информационных услуг, оплата аренды помещений;

- значительное (более чем в 2 раза) превышение объема привлеченных средств над выданными займами, а равно существенное (более чем в 2 раза) превышение количества договоров привлечения денежных средств над договорами их выдачи;

- диспропорции в портфеле предоставленных по договорам займа денежных средств. Проявляются в предоставлении займов узкому кругу аффилированных юридических лиц или подставных лиц, связанных с руководством КПК. В случае создания КПК смешанного типа подобные диспропорции проявляются в том, что средства предоставленные юридическим лицам, составляют 20 % или менее от всего портфеля займов;

- диспропорции в портфеле привлеченных средств: средства, привлеченные от физических лиц, составляют 20 % или менее от портфеля привлеченных средств (для КПК смешанного типа);

- значительное (более чем в 2 раза) превышение количества договоров привлечения над договорами выдачи, включая значительное (более чем в 2 раза) превышение количества договоров привлечения денежных средств от физических лиц над договорами выдачи предоставления денежных средств физическим лицам;

- низкие объемы средств, направленных на предоставление займов, когда средства, направленные на предоставление займов, в структуре активов КПК составляют менее 50 %;

- сомнительная структура активов.

В ходе производства финансово-аналитических экспертиз выполняется исследование финансовых аспектов и финансовых результатов деятельности хозяйствующего субъекта на основании данных его бухгалтерского учета и отчетности. Последнее обстоятельство является существенным — без бухгалтерских балансов или иных документов учета и отчетности организации производство экспертизы невозможно.

Исследуемым лицом в рамках производства данной экспертизы может выступать любой КПК

⁴ При этом юридические, а также по возможности экономические признаки таких лиц устанавливаются следователем и закладываются в постановление о назначении экспертизы в качестве исходных данных.

или же иная организация финансового рынка, например, инвестиционные фонды. Следует отметить, что исследование других организаций в рамках приведенной методики возможно в соответствии со спецификой их деятельности, а также исходя из особенностей ведения бухгалтерского учета и составления отчетности.

Деятельность КПК оценивается путем расчета системы финансовых показателей, характеризующих соотношение собственных (инвестированных) и заемных средств, а также полученных доходов и понесенных расходов.

Объекты исследования.

1. Формы годовой и промежуточной бухгалтерской отчетности – бухгалтерский баланс, отчет о финансовых результатах, отчет о целевом использовании средств, приложение к бухгалтерскому балансу, пояснительная записка.

Кроме того, необходимо использовать отчет о деятельности КПК, который является дополнительной формой контроля.

2. Регистры аналитического и синтетического учета – оборотно-сальдовые ведомости и карточки счетов 58, 66, 67, 76, расшифровки дебиторской и кредиторской задолженности, кассовые книги.

3. Первичные учетные документы – счета, акты, кассовые ордера, выписки по расчетным счетам, платежные поручения и иные первичные учетные документы, отражающие совершенные хозяйственных и финансовых операций.

4. Иные документы – уставные и учредительные документы, учетная политика и рабочий план счетов. Деловая переписка, раскрывающая суть хозяйственных отношений, не относится к непосредственным объектам экспертного исследования, но может служить дополнительным источником информации для эксперта.

5. Иные материалы уголовного дела, содержащие сведения, относящиеся к предмету финансово-аналитической экспертизы, – материалы так называемого чернового или неофициального учета, заключения экспертов других специальностей, отчеты оценщиков, протоколы следственных действий.

Вопросы, решаемые экспертизой.

В соответствии с п. 4 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной экспертизе по уголовным делам»⁵ вопросы, поставленные перед экспертом, и заключение по ним не могут выходить за пределы его специальных знаний. Постановка перед экспертом правовых вопросов, связанных с оценкой деятельности КПК или иных организаций финансового рынка, имеющих признаки

«финансовых пирамид», разрешение которых относится к исключительной компетенции следователя, как не входящих в его компетенцию, не допускается. Так, недопустима постановка вопроса о том, что определенный КПК является «финансовой пирамидой»⁶.

В рамках данной экспертизы на разрешение могут ставиться следующие вопросы:

1. Каково соотношение суммы денежных средств, выданных КПК «название», по договорам займа и суммы денежных средств, привлеченных по соответствующим договорам, на отчетные даты за период с ... по...?

2. Каково соотношение суммы процентов, фактически полученных КПК «название» по договорам займа, и суммы процентов, фактически выплаченных по договорам привлечения денежных средств, на отчетные даты за период с ... по...?

3. Каково соотношение сумм основного долга и процентов, полученных КПК «название» по договорам займа, и сумм основного долга и процентов, выплаченных по договорам привлечения денежных средств, на отчетные даты за период с ... по...?

4. Какова структура финансовых вложений и дебиторской задолженности КПК «название», с указанием удельного веса на отчетные даты за период с ... по...?

5. Какова структура расходов КПК «название» на отчетные даты за период с ... по...?

6. Какова рентабельность деятельности КПК «название» на отчетные даты за период с ... по...?

Последовательность действий эксперта.

1. Ознакомление с представленными объектами исследования.

На стадии ознакомления с представленными материалами дела эксперт устанавливает:

– наименование юридического лица (ст. 54 Гражданского кодекса Российской Федерации⁷ (далее – ГК РФ), ч. 1);

– данные о государственной регистрации юридического лица (ст. 51 ГК РФ, ч. 1);

– местонахождение юридического лица (ст. 54 ГК РФ, ч. 1);

⁶ То есть осуществляет деятельность по привлечению денежных средств и (или) иного имущества физических лиц и (или) юридических лиц, при которой выплата дохода и (или) предоставление иной выгоды лицам, чьи денежные средства и (или) иное имущество привлечены ранее, осуществляется за счет привлеченных денежных средств и (или) иного имущества иных физических лиц и (или) юридических лиц при отсутствии инвестиционной и (или) иной законной предпринимательской или иной деятельности, связанной с использованием привлеченных денежных средств и (или) иного имущества, в объеме, сопоставимом с объемом привлеченных денежных средств и (или) иного имущества.

⁷ Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ О судебной экспертизе по уголовным делам [Электронный ресурс]: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2010 г. № 28. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

– идентификационный номер налогоплательщика и наименование налогового органа, в котором организация состоит на учете;

– коды по общероссийским классификаторам.

Помимо вышеобозначенных действий, на наш взгляд, в процессе реализации данной стадии следует осуществить математические перерасчеты показателей, отраженных в каждом бухгалтерском документе (если такая проверка не проводилась на стадии назначения экспертизы), изучение которого предполагается в дальнейшем. Выявленные в результате перерасчетов расхождения и отклонения (отсутствие тождества в балансе, равенства между итоговыми строками и их составляющими) являются основанием для отказа от применения таких бухгалтерских документов в целях последующего финансового анализа.

2. Анализ достаточности объектов исследования и необходимых дополнительных сведений.

Достаточность объектов исследования – это характеристика материалов дела, представленных эксперту в качестве объектов исследования, означающая возможность дачи на основе их исследования категоричных выводов по поставленным вопросам. Процедура оценки достаточности объектов исследования неотделима от последующего исследования (в том числе от определения экономического содержания изучаемых хозяйственных и финансовых операций). На начальной стадии производства экспертизы проводится первичная оценка достаточности объектов исследования, под которой понимается определение формального наличия необходимых видов объектов исследования и формальной полноты конкретных объектов внутри каждого вида. При этом допустимо, что в ходе исследований при производстве экспертизы у эксперта возникнет необходимость в получении дополнительных объектов и заявлении ходатайства.

В рамках методики выявления признаков «финансовых пирамид» финансово-аналитическая экспертиза не может выступать в качестве «первичного» процессуального действия, выявляющего и документирующего признаки преступления. Финансово-аналитическая экспертиза имеет существенные методические различия от комплексных проверок и ревизий финансово-хозяйственной деятельности. В связи с чем часть необходимой информации, такой как невозвратность займов, аффилированность лиц, технический характер заемщиков, обоснованность расходов и т. д. устанавливается следователем самостоятельно в ходе проведения следственных действий и вносится в установочную часть постановления в качестве исходных данных.

3. Анализ финансово-хозяйственной деятельности КПК и порядок расчета показателей ее характеризующих.

Учитывая диспозиции статей УК РФ в рамках анализа финансово-хозяйственной деятельности КПК, а также эффективности его инвестиционной деятельности, разработана система финансовых показателей, позволяющих установить те или иные негативные факты, свидетельствующие о наличии признаков «финансовых пирамид» [1, с. 38].

Расчет данных показателей производится на основе данных бухгалтерского учета и отчетности КПК [2, с. 136].

В целях удобства производимых расчетов экспертом могут составляться специальные агрегированные балансы и расчетные таблицы.

При этом некоторые показатели целесообразно рассчитывать не по данным бухгалтерского баланса, а на основании данных отчета о деятельности КПК, а в ряде случаев и на основе первичных документов и регистров бухгалтерского учета.

В целях более подробного и полного анализа финансово-хозяйственной деятельности КПК каждый из рассчитываемых показателей определяется поквартально.

Для оценки финансово-хозяйственной деятельности КПК рассчитываются следующие финансовые показатели (коэффициенты):

$$K_1 = \frac{B_3}{P_B} \times 100 \%,$$

где K_1 – коэффициент соответствия КПК уставным целям деятельности, который показывает в какой степени привлеченные денежные средства участвуют в инвестиционной деятельности КПК;

B_3 – суммарный объем денежных средств, выданных в виде займов в соответствии с основными целями деятельности КПК, за вычетом денежных средств, выданных аффилированным лицам и организациям, выявленным в ходе следственных действий, за рассматриваемый отчетный период;

P_B – суммарный объем денежных средств, полученных от членов КПК, за рассматриваемый отчетный период.

$$K_2 = \frac{P}{P_B},$$

где K_2 – коэффициент доходности КПК, который показывает насколько эффективна инвестиционная деятельность КПК;

P_3 – суммарный объем доходов, полученных в виде процентов по выданным займам (% полу-

ченный по займам), за рассматриваемый отчетный период;

Π_B – суммарный объем денежных средств, выплаченных в качестве процентов по договорам привлечения средств членов КПК (%), выплаченный по «вкладам»), за рассматриваемый отчетный период.

$$K_3 = \frac{S_{\text{одз}} + \Pi_3}{S_{\text{одв}} + \Pi_B + S_p},$$

где K_3 – коэффициент покрытия расходов КПК, который показывает в каком объеме КПК гасит свои расходы за счет результатов своей инвестиционной деятельности;

Π_3 – суммарный объем денежных средств, полученных в качестве процентов, по договорам займа за рассматриваемый отчетный период;

$S_{\text{одз}}$ – сумма денежных средств, полученных в качестве возврата основного долга по выданным займам за рассматриваемый отчетный период;

$S_{\text{одв}}$ – сумма денежных средств, потраченных на погашение основного долга КПК за рассматриваемый отчетный период;

Π_B – суммарный объем денежных средств, выплаченных в качестве процентов по договорам привлечения средств членов КПК за рассматриваемый отчетный период;

S_p – суммарный объем денежных средств, потраченных на покрытие расходов, связанных с текущей деятельностью КПК, за рассматриваемый отчетный период.

$$K_4 = \frac{\Pi_n}{Z_{\text{cp}}} - \frac{B_n}{B_{\text{cp}}},$$

где K_4 – коэффициент усредненной доходности КПК, который показывает разницу между средним уровнем процентов, полученных по выданным займам и средним уровнем процентов, выплаченных по договорам привлечения денежных средств;

Π_n – суммарный объем доходов, полученных в виде процентов по выданным займам за рассматриваемый отчетный период;

Z_{cp} – средняя величина выданных займов за исследуемый отчетный период;

B_n – суммарный объем денежных средств, выплаченных в качестве процентов по договорам привлечения средств членов КПК за рассматриваемый отчетный период;

B_{cp} – средний размер денежных средств по договору привлечения средств членов КПК

$$K_5 = \frac{D}{Z}$$

за рассматриваемый отчетный период,

где K_5 – общая рентабельность деятельности КПК, показывает какой размер полученных доходов КПК приходится на 1 рубль понесенных им затрат;

D – суммарный объем доходов от деятельности КПК за рассматриваемый отчетный период;

Z – суммарный объем затрат КПК за рассматриваемый отчетный период.

Кроме представленных расчетных коэффициентов, интерес для эксперта представляет анализ структуры финансовых вложений и дебиторской задолженности КПК с расчетом удельного веса составляющих, а также структурный анализ расходов КПК с расчетом удельного веса составляющих.

4. Формулирование выводов эксперта.

По результатам исследования эксперт формулирует промежуточные и итоговые выводы.

Промежуточный вывод приводится в завершении конкретного раздела исследования и обобщает полученные результаты.

При формулировании промежуточного вывода эксперт приводит полученные значения числовых коэффициентов и дает краткую экономическую интерпретацию изменений, наиболее значимых из произошедших за исследуемый период.

Итоговые выводы представляются в виде четких и лаконичных ответов на поставленные вопросы.

Оценка следователем выводов эксперта, содержащихся в заключении.

В рамках финансово-аналитической экспертизы экспертом рассчитываются значения финансовых показателей, характеризующих финансово-хозяйственную деятельность КПК. Отклонения данных показателей от их пороговых значений свидетельствуют о наличии того или иного признака «финансовой пирамиды».

Квалификация деятельности КПК в качестве «финансовой пирамиды» осуществляется следователем путем оценки рассчитанных в рамках исследования показателей (а именно их отклонений от пороговых значений) в сравнении с характерными признаками деятельности «финансовых пирамид», рассмотренными ранее.

Согласно общепринятой практике для показателей, характеризующих финансово-хозяйственную деятельность КПК, установлены следующие пороговые значения:

– K_1 (коэффициент соответствия КПК уставным целям деятельности) – не менее 50 %;

– K_2 (коэффициент доходности КПК) – более либо равно 1;

– K_3 (коэффициент покрытия расходов КПК) – не менее 0,5;

– K_4 (коэффициент усредненной доходности КПК) – более 1;

– K_5 (общая рентабельность деятельности КПК) – более 1.

Установление признаков «финансовых пирамид», как квалифицирующих признаков составов преступлений, предусмотренных УК РФ, относится к исключительной компетенции лица, осуществляющего производство в рамках уголовного дела.

Анализ указанных показателей позволит следователю сделать обоснованный вывод о наличии необходимых для доказывания признаков состава преступления. Установление отклонения данных хотя бы по одному из показателей от их пороговых значений уже свидетельствуют о наличии соответствующего признака «финансовой пирамиды».

Следует отметить, что суммы и размеры операций по нецелевому распоряжению средствами вкладчиков, пайщиков их выводу из владения КПК или иных организаций финансового рынка по сомнительным сделкам, по привлечению денежных средств от вкладчиков и т.д., необходимых для определения размера причиненного ущерба, определению лиц, причастных как к организации и функционированию КПК по принципу «финансовой пирамиды», так и совершению отдельных сделок и операций, устанавливаются в рамках производства судебных бухгалтерских экспертиз.

Список литературы:

1. Глазьев С.Ю. Стабилизация валютно-финансового рынка как необходимое условие перехода к устойчивому развитию // Экономика региона. 2016. Т. 12. № 1.
2. Зубарева А.М. Механизм противодействия теневой экономической деятельности, совершаемой с использованием финансовых пирамид: дис. ... канд. экон. Наук. Санкт-Петербург, 2017.
3. Мусин Э. Ф., Ефимов С. В., Виноградова М. Н. Определение финансового состояния хозяйствующего субъекта и степени влияния экономических факторов на его изменение: типовая экспертная методика // Типовые экспертные методики исследования вещественных доказательств / под ред. А.Ю. Семёнова; общ. ред. В.В. Мартынова. Москва, 2012. Ч. 2
4. Мусин Э. Ф., Ефимов С. В., Лукашова Т. А. и др. Определение дохода от финансово-хозяйственной деятельности исследуемого лица: типовая экспертная методика // Типовые экспертные методики исследования вещественных доказательств / под ред. А.Ю. Семёнова; общ. ред. В.В. Мартынова. Москва, 2012. Ч. 2
5. Назарова Н.Л., Семенченко О.Д. Уголовно-правовая квалификация деятельности финансовых пирамид // Вестник КГУ. 2016. № 4.
6. Расследование преступлений, связанных с организацией деятельности по привлечению денежных средств и (или) иного имущества (статья 172.2 УК РФ): методические рекомендации / В.В. Улейчик, Л.В. Яковлева, Е.И. Майорова, В.А. Рязанцев. Москва, 2018.
7. Савицкий А.А. Актуальные проблемы назначения и производства судебных финансово-аналитических экспертиз // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2018. № 7 (47).
8. Сафонова М.Ф. Развитие методики бухгалтерской экспертизы в условиях цифровой экономики // Международный бухгалтерский учет. 2019. № 2 (452).

References:

1. Glaz'ev S. Yu. Stabilizaciya valyutno-finansovogo rynka kak neobhodimoe uslovie perekhoda k ustojchivomu razvitiyu // Ekonomika regiona. 2016. T. 12. № 1.
2. Zubareva A. M. Mekhanizm protivodejstviya tenevoj ekonomicheskoj deyatel'nosti, sovershaemoj s ispol'zovaniem finansovyh piramid: dis. ... kand. ekon. Nauk. Sankt-Peterburg, 2017.
3. Musin E. F., Efimov S. V., Vinogradova M. N. Opredelenie finansovogo sostoyaniya hozyajstvuyushchego sub'ekta i stepeni vliyaniya ekonomicheskikh faktorov na ego izmenenie: tipovaya ekspertnaya metodika // Tipovye ekspertnye metodiki issledovaniya veshchestvennyh dokazatel'stv / pod red. A. Yu. Semyonova; obshch. red. V. V. Martynova. Moskva, 2012. Ch. 2
4. Musin E. F., Efimov S. V., Lukashova T. A. i dr. Opredelenie dohoda ot finansovo-hozyajstvennoj deyatel'nosti issleduemogo lica: tipovaya ekspertnaya metodika // Tipovye ekspertnye metodiki issledovaniya veshchestvennyh dokazatel'stv / pod red. A. Yu. Semyonova; obshch. red. V. V. Martynova. Moskva, 2012. Ch. 2
5. Nazarova N. L., Semenchenko O. D. Ugolovno-pravovaya kvalifikaciya deyatel'nosti finansovyh piramid // Vestnik KGU. 2016. № 4.
6. Rassledovanie prestuplenij, svyazannyh s organizaciej deyatel'nosti po privlecheniyu denezhnyh sredstv i (ili) inogo imushchestva (stat'ya 172.2 UK RF): metodicheskie rekomendacii / V. V. Ulejchik, L. V. YAKovleva, E. I. Majorova, V. A. Ryazancev. Moskva, 2018.
7. Savickij A. A. Aktual'nye problemy naznacheniya i proizvodstva sudebnyh finansovo-analicheskikh ekspertiz // Vestnik Universiteta imeni O. E. Kutafina. 2018. № 7 (47).
8. Safonova M. F. Razvitie metodiki buhgalter-skoy ekspertizy v usloviyah cifrovoj ekonomiki // Mezhdunarodnyj buhgalterskij uchet. 2019. № 2 (452).
9. Yakovlev A. V. O kriminalisticheskoy harakteristike moshennichestv, sovershaemyh po princi-

9. Яковлев А. В. О криминалистической характеристике мошенничеств, совершаемых по принципу «финансовых пирамид» // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2014. № 4.

Для цитирования:

Гаврилин Юрий Викторович, Калашников Григорий Михайлович, Мелешев Руслан Станиславович, Радионов Владимир Петрович. Методика экспертного исследования деятельности кредитно-потребительских кооперативов и иных организаций финансового рынка, имеющих признаки «финансовых пирамид» // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 3 (59). С. 148–157.

ру «finansovyh piramid» // Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11. Pravo. 2014. № 4.

For citation:

Gavrilin Yuriy Viktorovich, Kalashnikov Grigorij Mihajlovich, Meleshev Ruslan Stanislavovich, Radionov Vladimir Petrovich. The Methodology of Expert Research of The Activities of Credit and Consumer Cooperatives and Other Financial Market Organizations That Have the Characteristics of «Financial Pyramids» // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2021. № 3 (59). P. 148–157.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ, международное сотрудничество

АЛЕКСАНДР НИКОЛАЕВИЧ
ПОЗДНЯКОВ,
профессор 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: Sonino51@ mail.ru

ALEKSANDR NIKOLAEVICH
POZDNYAKOV,
Professor of the Department of Organization
of Operational and Investigative Activities,
Candidate of Law, Associate Professor
Management Academy of the Ministry of the Interior
of Russia
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: Sonino51@ mail.ru

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

Scientific Specialty:
12.00.12 – Criminalistics;
Forensic Expert Activity;
Operational and Investigative Activities.

УДК 343.987,7; 343

DOI 10.24412/2072-9391-2021-359-158-164

Дата поступления: 3 марта 2021 г.

Дата принятия статьи в печать: 10 сентября 2021 г.

О зарубежном опыте борьбы с этнической преступностью и возможности его использования в практической деятельности российских правоохранительных органов

About the Foreign Experience of Combating Ethnic Crime and the Possibility of Its Use in the Practical Activities of Russian Law Enforcement Agencies

Аннотация

Актуальность проблемы: из многочисленных криминологических исследований, проведенных отечественными и зарубежными учеными, следует, что, несмотря на различия в экономическом, политическом устройстве государств, на их различное географическое положение, причины распространения этнической криминальной деятельности имеют общие социально-политические и экономические основы и общие нарастающие негативные тенденции. Следовательно, в борьбе с этим негативным явлением должен быть учтен и использован в полицейской практической деятельности положительный опыт, наработанный правоохранительными структурами других государств.

Abstract

The relevance of the problem: from numerous criminological studies conducted by domestic and foreign scientists, it follows that, despite the differences in the economic and political structure of states, their different geographical location, the reasons for the spread of ethnic criminal activity have common socio-political and economic foundations and common growing negative trends. Therefore, in the fight against this negative phenomenon, the positive experience gained by law enforcement agencies of other states should be taken into account and used in police practice.

The problem statement: the need to choose acceptable ways to improve the efficiency of domestic law enforcement agencies in the fight against

Постановка проблемы: необходимость выбора приемлемых направлений повышения эффективности деятельности отечественных правоохранительных органов в борьбе с проявлениями этнической преступности на основе использования положительного зарубежного опыта.

Цель исследования: на основе анализа используемых зарубежными государствами форм и методов борьбы с этнической преступностью определить те из них, которые можно рекомендовать для использования в практической деятельности отечественных правоохранительных органов.

Методы исследования: материалистическая диалектика, статистический метод, логико-юридический метод и метод факторного анализа.

Результаты и ключевые выводы. В рамках проведенного исследования проанализирован практический опыт борьбы с этнической преступностью в ряде стран Европы и Северной Америки, сформулированы предложения по возможному использованию отдельных методов в практической деятельности российских правоохранительных органов, реализующих задачи оперативно-розыскной деятельности в сфере борьбы с проявлениями этнической преступности.

Ключевые слова: этническая преступность; экстремизм; терроризм; правоохранительные органы; сотрудничество; мигранты; миграция; организованная преступность; криминальная деятельность; опыт борьбы с преступностью; зарубежный опыт.

manifestations of ethnic crime based on the use of positive foreign experience.

The purpose of the study: based on the analysis of the forms and methods used by foreign countries to combat ethnic crime, to determine those that can be recommended for use in the practical activities of domestic law enforcement agencies.

The research methods: materialistic dialectics, statistical method, logical-legal method and the method of factor analysis.

The results and key conclusions. Within the framework of the conducted research, the practical experience of combating ethnic crime in a number of countries of Europe and North America is analyzed, proposals are formulated for the possible use of certain methods in the practical activities of Russian law enforcement agencies implementing the tasks of operational investigative activities in the field of combating manifestations of ethnic crime.

Key words: ethnic crime; extremism; terrorism; law enforcement agencies; cooperation; migrants; migration; organized crime; criminal activity; experience in combating crime; foreign experience.

Современная преступность, включая ее этническую составляющую, имеет устойчивую тенденцию к развитию и криминальному совершенствованию, появляются новые и совершенствуются традиционные виды криминальной деятельности, происходит типизация преступных проявлений в различных странах, в криминальной деятельности все шире используются IT-технологии — прежде всего, в сфере незаконного наркобизнеса — основного источника дохода криминализованных членов этнических диаспор. Одновременно происходит разработка новых, передовых форм и методов борьбы с преступностью, которые должны приниматься на вооружение правоохранительными органами других государств, где имеются аналогичные проблемы. При этом следует отметить, что активизацию работы европейских государств в этом направлении спровоцировал именно рост этнической преступности, привнесенный в эти страны потоками малоко-

тролируемой миграции, вызванной нестабильным социально-экономическим состоянием в странах исхода, а также кровавые межэтнические конфликты, в которых принимали активное участие некоторые мигранты, — указанное является одним из факторов, существенно криминализирующих оперативную обстановку.

Типизация преступности по способу совершения преступлений, сокрытия следов и похищенного имущества, о которой периодически говорят, пишут и которую исследуют западные и некоторые отечественные криминологи, наиболее характерна именно для этнической преступности. Например, в Северной Америке (США и Канада) более 80 % лиц, причастных к преступлениям, связанным с половой неприкосновенностью, составляют представители этнических диаспор, более 85 % преступлений корыстно-насильственной направленности, 80 % преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков совершают те же лица. В моно-

графии «Реальна ли этническая преступность?» Тим Мюррей на основании данных Департамента полиции и судебной статистики Канады доказывает факт повышенной криминальной активности представителей этнических диаспор в сравнении с коренным населением Канады [3]. К аналогичным выводам пришли и другие исследователи [1–2]. И как следствие, в местах лишения свободы они также составляют абсолютное большинство. Аналогичная обстановка сложилась на территории ряда государств Западной Европы. Но Россия является исключением: «Тогда как количество преступлений, совершенных иностранцами в странах Западной Европы, постоянно увеличивается и составляет 20 % в общей массе преступлений, что существенно выше удельного уровня иностранцев в структуре населения, то в России почему-то налицо обратная тенденция». Несмотря на то что в структуре населения России количество мигрантов немногим менее 10 %, их доля в структуре общей преступности немногим выше 3 % [6].

Если рассматривать криминогенную ситуацию на территории Российской Федерации по линии борьбы с этнической преступностью, то необходимо обратить внимание на следующие позиции: рост мошенничеств, совершенных с использованием IT-технологий, применение в сфере незаконного оборота наркотиков Интернета с последующей легализацией криминальных доходов через биржи криптовалют (что позволяет их участникам успешно уходить от уголовного преследования), стабильно высокий процент преступлений корыстно-насильственной направленности. Особо следует подчеркнуть, что в причастности более чем к 80 % совершенных преступлений против половой неприкосновенности подозреваются уроженцы государств Средней Азии¹. Следовательно, типичные способы совершения преступлений, типичные проблемы в выявлении и документировании причастных к ним лиц априори предопределяют необходимость изучения и использования в практической деятельности отечественных правоохранительных органов положительного опыта, наработанного правоохранительными структурами других государств.

Положительный опыт такого рода имеется как в странах Северной Америки (США и Канада), так и в ряде государств Западной Европы. Принимая во внимание принцип толерантности, возведенный в этих странах в ранг государственной политики, в принятых в этом направлении мерах не делается акцент на борьбе

с криминальной деятельностью членов этнических диаспор, но в своей совокупности они способствуют существенному повышению эффективности борьбы с лицами данной категории².

Разработанные меры можно разделить на два вида:

- меры, реализуемые на полицейском уровне и поддерживаемые государством;
- меры общегосударственного характера, разработка которых инициирована соответствующими правоохранительными органами.

К мерам полицейского характера следует отнести разработанное в ОБСЕ Руководство по полицейской деятельности на основе оперативных данных и информации (ПДОДИ). Указанное подчеркивает стремление стран Евросоюза организовывать правоохранительную деятельность на основе стандартов единых информационных позиций.

Следует отметить, что концептуальные основы деятельности такого рода были разработаны еще в прошлом столетии, но только в настоящее время, когда актуализировались вызовы и угрозы, связанные с малоконтролируемыми потоками мигрантов, спровоцировавших рост преступлений террористического и экстремистского характера, этнической транснациональной преступности, руководители ряда стран Европейского союза разработали и рекомендовали для использования национальными правоохранительными органами указанное выше Руководство. Эта модель не только обеспечивает современный подход к выявлению и планированию противодействия росту транснациональных угроз, которые во многом спровоцированы мигрантами, таких как терроризм и организованная преступность, включая и ее этническую составляющую, но также может применяться для повседневного упреждающего планирования и руководства правоохранительной деятельностью. В силу принципов традиционной толерантности акцент на использовании положений данного полицейского Руководства в борьбе с проявлениями этнической преступности в нем не ставится, однако его содержание позволяет его использовать и в этом направлении.

С позиций общей теории оперативно-розыскной деятельности определенные в ПДОДИ положения, связанные в том числе с информационно-аналитическим обеспечением оперативно-розыскной деятельности, представляют определенный интерес для отечественных правоохранительных органов. Основное внима-

¹ Обзор «О состоянии оперативно-служебной деятельности подразделений уголовного розыска органов внутренних дел Российской Федерации по итогам 2020 года». Москва, 2021.

² Например, в МВД Австрии существует подразделение по борьбе с этнической преступностью – Управление по оперативному обслуживанию регионов, в котором функционируют отделы: по оперативному обслуживанию Балкан; по оперативному обслуживанию Восточно-Европейского и Азиатского регионов; по борьбе с преступностью кочующих народов.

ние как в рассматриваемых Рекомендациях, так и в теории оперативно-розыскной деятельности уделяется систематическому сбору и оценке информации. С другой стороны, в Рекомендациях присутствует четко прописанный аналитический процесс ее обработки, в результате чего данные становятся стратегическими и рабочими аналитическими продуктами, которые служат основой для совершенствования процесса принятия обоснованных решений практически по всем направлениям полицейской деятельности, включая ее оперативную составляющую, связанную с борьбой с проявлениями этнической преступности.

Анализ поставленных в Руководстве задач предполагает создание соответствующей инфраструктуры, включая:

- обеспечение единообразия программно-аппаратных средств правоохранительных органов участвующих государств;
- создание на основе функционального анализа системы фильтрации данных (системы предварительной систематизации и актуализации информации);
- создание интегрированной, связанной экосистемы надежных, устойчивых, доступных для всех государств-участников хранилищ структурированных и неструктурированных данных, работающих в режиме единого запроса в рамках предоставленного статуса доступа;
- разработку программы автоматизированного интеллектуального анализа и прогнозирования.

Заявленная разработчиками цель ПДОДИ заключается в предоставлении государствам – участникам ОБСЕ инструмента для повышения профессионализма правоохранительных органов, улучшения качества и эффективности их деятельности и оптимизации использования имеющихся ресурсов, что, с точки зрения разработчиков, приведет к повышению общественного доверия, значительно пошатнувшегося в связи с непринятием действенных мер, направленных на борьбу с преступлениями, совершаемыми мигрантами (в данном случае – этническими), и к более адресным мерам противодействия угрозам общественной безопасности.

Но по мнению некоторых ученых, обработка огромной массы полученных данных однозначно предполагает применение технологий искусственного интеллекта (далее – ИИ) и методик обработки и анализа больших данных [4]. По сути, вся программно-аппаратная архитектура проектируется вокруг комплексов ИИ, технологическая основа которых уже разработана в Германии [5] и используется правоохранительными структурами Великобритании.

Кроме того, чтобы данная программа успешно работала и обеспечивала реальную отдачу,

необходимо осуществить подготовку дата-аналитиков и дата-специалистов³, чтобы укомплектовать ими подразделения полиции, а также необходимо повысить уровень компьютерной грамотности полицейских, задействованных как в сборе информации, так и в реализации полученных на основе ее анализа практических рекомендаций⁴.

Рассматривая Рекомендации с научной точки зрения, нельзя не оценить обозначенную в них методологию руководства правоохранительной деятельностью, которая носит комплексный характер и включает в себя следующие основные модели (направления): традиционную полицейскую деятельность, полицейскую деятельность, основанную на взаимодействии с населением, проблемно-ориентированную полицейскую деятельность, компьютерную систему криминалистического анализа и статистики. По этой причине большинство сотрудников практических органов внутренних дел, знакомых с основными положениями данного Руководства, высоко оценили его возможности в контроле за оперативной обстановкой в целом по Евросоюзу и отдельно по странам – участникам программы, возможности по формированию и использованию по отдельным направлениям правоохранительной деятельности типовых полицейских рекомендаций, по совместному использованию профилактических и оперативных учетов и цифровых досье, в которых накапливаются сведения о конкретных лицах и организациях, причастных к криминальной деятельности.

Однако участие в работе наднациональной полицейской структуры однозначно повлечет за собой унификацию национального законодательства, разработанного с учетом специфики развития страны и менталитета ее граждан. Предоставление в единую базу данных внутригосударственной информации может спровоцировать манипулирование работой национальных правоохранительных органов со стороны Евросоюза. По этой причине далеко не все страны выразили готовность участвовать в данной программе.

Кроме того, значительный интерес в плане использования опыта представляет инициатива Королевского института специальных операций и безопасности Великобритании. В опубликованном им в 2017 г. докладе «Большие данные и полиция» подробно обосновывается необхо-

³ В данном случае это лица, имеющие опыт работы с большими данными.

⁴ Следует отметить, что в архивах Европола уже сконцентрированы массивы архивных видеофайлов. Его аналитики активно используют пространственно-временную информацию, имеют многомиллионные автоматически заполняемые цифровые досье на лиц, представляющих общественную опасность.

димось переориентирования полиции на предикативную (предупредительную) деятельность как основную функцию. В данном докладе предикативная полицейская деятельность определяется как «получение данных из разрозненных источников, их анализ, а затем использование результатов для прогнозирования и упреждающего реагирования на действия либо подготовки к действиям преступников» [4]. Частично по данному принципу работают отечественные подразделения по противодействию экстремизму. Однако использование этого метода всеми органами внутренних дел представляется проблематичным, так как соответствующей инфраструктуры в виде системы сбора и обработки представляющей оперативный интерес информации, аналогичной действующей в США (I – two) или в странах ЕС, в России нет.

Можно констатировать, что определенные меры, связанные с упреждающим реагированием (в том числе на возможные криминальные действия мигрантов – потенциальных членов различных этнических криминальных структур), на государственном уровне применяются, например, в США. Так, в Инструкции Агентства по миграции и натурализации США указывается, что всякий въезжающий на территорию США иностранец является потенциальным членом действующих в стране преступных группировок (прежде всего, этнических) [7], и в этой связи гражданин или подданный любой страны, желающий въехать в США с 2011 г., при заполнении анкеты оставляет отпечаток своего большого пальца, и, вне зависимости от того, получил ли он это разрешение или нет, отпечаток его пальца вливается в информационную базу Агентства национальной безопасности США и в автоматическом режиме проверяется по имеющимся учетам. В соответствии с Соглашением ряда государств Евросоюза «ТРЕВИ» допускается возможность проводить в рамках уголовного расследования оперативно-розыскные мероприятия на территории стран Евросоюза с согласия правоохранительных органов страны, на территории которой скрывается подозреваемый или находятся похищенные им ценности. Имеется Соглашение, в соответствии с которым на базе Европола создан и успешно функционирует межгосударственный банк данных на юридических и физических лиц, причастных к криминальной деятельности.

Определенные меры в этом направлении предпринимаются и в Российской Федерации. Рассматривая борьбу с незаконной миграцией, поставляющей волонтеров в этнические криминальные структуры, как одно из важных направлений регулирования миграционных процессов, страна является членом Соглашения о сотрудничестве государств – участников Содружества Не-

зависимых Государств в борьбе с незаконной миграцией⁵. В ст. 3 Соглашения говорится: «Въезд граждан третьих государств, лиц без гражданства и граждан Сторон на территорию одной из Сторон возможен при условии выполнения ими требований ее национального законодательства о правилах въезда, выезда, пребывания и транзитного проезда, а также международных договоров, участницей которых она является». Следует отметить, что определенный контроль за въезжающими осуществляется уже на границе – ежегодно дактилоскопируются примерно 2,5 млн иностранцев, от 600 до 800 человек такую проверку не проходят и разрешения на въезд не получают⁶. При этом утверждать, что все въехавшие готовы заниматься общественно полезной деятельностью, не приходится. Ежегодно ими совершается до 40 тыс. преступлений (из них 95 % совершается гражданами стран СНГ), более половины которых – категории тяжких и особо тяжких, за причастность к которым около 30 тыс. лиц данной категории осуждаются⁷. Например, общий рецидив по иностранным гражданам и лицам без гражданства в России – самый большой в мире и составляет 35 %. Иными словами, после освобождения большинство из них территорию России не покидают и вновь занимаются криминальной деятельностью, в отличие от стран Европы, в которых при осуждении иностранца за преступление уголовного характера в приговор автоматически включается пункт о его нежелательном нахождении в стране после освобождения. Кроме того, в странах Евросоюза преступления этнического характера, как правило, относятся к категории организованных и расследуются соответствующими подразделениями полиции, имеющими федеральный статус.

Казалось бы, что Российской Федерации можно внести определенные изменения, касающиеся ужесточения миграционного законодательства, однако крайне неблагоприятная демографическая ситуация и спровоцированный ею дефицит рабочей силы диктуют в этой сфере свои условия. Тезис дефицита рабочей силы впервые был озвучен в 2005 г. в проекте Программы экономического развития России до 2025 г., в котором отмечалось, что без замещающей миграции экономика России к 2025 г. не сможет эффективно функционировать. Однако представляется, что контроль за находящимися на территории страны мигрантами должен быть однозначно усилен.

⁵ Соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией от 6 марта 1998 г. // СЗ РФ. 2018. № 12. Ст. 1666.

⁶ Данные ГУВМ России за 2020 г.

⁷ ГИАЦ МВД России. Сведения о совершенных преступлениях в составе ОГ и ПС (форма 1–ОП). Анализ за период с 2016 по 2020 г.

Достаточно существенным инструментом в борьбе с преступностью в странах Евросоюза, Северной Америки является эффективно работающее законодательство об изъятии доходов, полученных преступным путем. Причем в случае, если официальные доходы значительно ниже, чем проведенные за отчетный период расходы: денежные вклады, приобретенное движимое и недвижимое имущество и т. д., — то бремя доказывания о законности его приобретения полностью лежит на физическом лице. Эта позиция применяется и в отношении мигрантов, временно зарегистрированных в странах Евросоюза, исключая, конечно, тех, которые после возбуждения уголовного преследования скрываются на этнической родине, где они менее доступны или совсем недоступны для правоохранительных органов стран, в которых они совершили преступление, и, что самое главное, недоступно приобретенное ими преступным путем имущество и капиталы [2].

Еще одним эффективным инструментом борьбы с преступностью членов этнических диаспор в сфере экономики является налоговое законодательство. В странах Евросоюза и Северной Америки вся коммерческая деятельность мигрантов должна быть задекларирована в обязательном порядке и с нее должны платиться налоги. Причем в США и Канаде в случае, если лицо привлекается к уголовной ответственности за участие в нелегальном бизнесе (сфера незаконного оборота оружия, табака, наркотиков), то суд отягчающим обстоятельством считает неуплату с этого бизнеса налогов в казну и добавляет к первоначальному сроку еще несколько лет.

Выводы. С учетом специфики экономического, социально-политического развития Российской Федерации и ее положения в современном мире не весь опыт борьбы с этнической преступностью в других странах, даже несмотря на то что он оценивается положительно, прием-

лем для использования отечественными правоохранительными органами. Однако ряд положений представляет определенную ценность. В частности, в связи с выходом преступности, включая ее этническую составляющую, на более высокий уровень развития представляется необходимым строительство современной инфраструктуры, которая может в будущем обеспечить правоохранительным органам осуществление действенного контроля за ее развитием и своевременное реагирование на изменения ее содержания. Указанное должно включать подготовку аналитиков, способных осуществить анализ данных (больших чисел) и сделать соответствующий стратегический прогноз, и подготовку IT-специалистов, способных обеспечить беспрепятственное и автономное в рамках страны функционирование всей инфраструктуры. При этом необходимо рассматривать перспективу захвата ее отдельными элементами стран СНГ и, возможно, выход на страны Евросоюза. Представляется необходимым уже на этом этапе разработать методики по получению, обработке, анализу и использованию полученной информации и в конечном счете создать единый банк данных о юридических и физических лицах, причастных к криминальной деятельности, на основе которого будет функционировать общий аналитический центр. В этой связи, вероятно, потребуется унификация ряда нормативных правовых актов с целью единообразной трактовки понятий и терминов, обозначающих содержание современной преступности, хотя бы в рамках стран — участниц СНГ и выполнение ими в полном объеме положений совместных соглашений и договоров, прямо или косвенно касающихся борьбы с организованными формами преступности, что будет способствовать повышению эффективности борьбы и с этнической преступностью, которая, с точки зрения автора, в значительной степени является организованной криминальной деятельностью.

Список литературы:

1. Дебрер С. Организованная преступность в Германии—2011. URL: <http://maxpark.com/community/4793/content/1510376> (дата обращения: 13.02.2016).
2. Москвичев А. И. Деятельность албанских преступников в Нью-Йорке // Борьба с преступностью за рубежом. 2012. № 8.
3. Мюррей Т. Реальна ли этническая преступность? URL: <http://canadafreepress.com/index.php/article/1697> (дата обращения: 13.02.2016).
4. Овчинский В. С. Виртуальный щит и меч: США, Великобритания, Китай в цифровых войнах бу-

References:

1. Debrer S. Organizovannaya prestupnost' v Germanii—2011. URL: <http://maxpark.com/community/4793/content/1510376> (data obrashcheniya: 13.02.2016).
2. Moskvichev A. I. Deyatel'nost' albanskih prestupnikov v N'yu-Jorke // Bor'ba s prestupnost'yu za rubezhom. 2012. № 8.
3. Myurrej T. Real'na li etnicheskaya prestupnost'? URL: <http://canadafreepress.com/index.php/article/1697> (data obrashcheniya: 13.02.2016).
4. Ovchinskij V. S. Virtual'nyj shchit i mech: SSHA, Velikobritaniya, Kitaj v cifrovyyh voynah budushchego. Moskva, 2018. URL: <https://>

- душего. Москва, 2018. URL: <https://konzeptual.ru/virtual-nyj-schit-i-mech-ssha-velikobritanija-kitaj-v-cifrovyyh-vojnah-buduschego> (дата обращения: 12.01.2021).
5. *Овчинский В. С.* Использование искусственного интеллекта в оперативно-аналитической деятельности ФБР по борьбе с преступностью // Актуальные проблемы теории оперативно-розыскной деятельности: сборник научных трудов. Москва, 2017.
 6. *Поздняков А. Н.* Миграция и этническая преступность: причинно-следственные связи: монография. Москва, 2019.
 7. *Сергеевнин В. А.* Особенности профессиональной подготовки американской полиции для работы с этническими меньшинствами в условиях борьбы с терроризмом // Преступность, криминология, криминологическая защита / под ред. А. И. Долговой. Москва, 2007.
- konzeptual.ru/virtual-nyj-schit-i-mech-ssha-velikobritanija-kitaj-v-cifrovyyh-vojnah-buduschego (data obrashcheniya: 12.01.2021).
5. *Ovchinskij V. S.* Ispol'zovanie iskusstvennogo intellekta v operativno-analiticheskoy deyatelnosti FBR po bor'be s prestupnost'yu // Aktual'nye problemy teorii operativno-rozysknoj deyatelnosti: sbornik nauchnyh trudov. Moskva, 2017.
 6. *Pozdnyakov A. N.* Migraciya i etnicheskaya prestupnost': prichinno-sledstvennyye svyazi: monografiya. Moskva, 2019.
 7. *Sergeevnin V. A.* Osobennosti professional'noj podgotovki amerikanskoj policii dlya raboty s etnicheskimi men'shinstvami v usloviyah bor'by s terrorizmom // Prestupnost', kriminologiya, kriminologicheskaya zashchita / pod red. A. I. Dolgovoj. Moskva, 2007.

Для цитирования:

Поздняков Александр Николаевич. О зарубежном опыте борьбы с этнической преступностью и возможности его использования в практической деятельности российских правоохранительных органов // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 3 (59). С. 158–164.

For citation:

Pozdnyakov Aleksandr Nikolaevich. About the foreign experience of combating ethnic crime and the possibility of its use in the practical activities of Russian law enforcement agencies // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2021. № 3 (59). P. 158–164.

ФАРХАД ЗИРОФОВИЧ САИДОВ,
адъюнкт* 3-го факультета
(подготовки научных
и научно-педагогических кадров)
Академия управления МВД России
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8
E-mail: saidovfz31@mail.ru

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

Научная специальность:
12.00.02 — конституционное право;
конституционный судебный процесс;
муниципальное право.

Scientific Specialty:
12.00.02 — Constitutional Law;
Constitutional Judicial Process;
Municipal Law.

УДК 342

DOI 10.24412/2072-9391-2021-359-165-171

Дата поступления статьи: 9 марта 2021 г.

Дата принятия статьи в печать: 10 сентября 2021 г.

История становления и развития института Омбудсмана Кыргызской Республики

History of the Formation and Development of the Institution of the Ombudsman of the Kyrgyz Republic

Аннотация

Актуальность: Кыргызская Республика, учреждая должность Омбудсмана, стремилась использовать зарубежный опыт существования данного института. Прототип западных институтов Омбудсменов формировался в неблагоприятных условиях. Среди основных причин следует назвать: недостаточное развитие контрольно-надзорных механизмов, отсутствие системы разделения власти и законодательной базы в области прав и свобод человека.

Следовательно, особенность деятельности новых внесудебных правозащитных органов и их роль в конституционной системе защиты прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике должна быть проанализирована в части их правового статуса с учетом культурно-исторических особенностей развития кыргызского общества. Автором рассматривается вопрос о становлении и развитии института Омбудсмана Кыргызской Республики и проводится сравнительно-правовой анализ.

Постановка проблемы: с 1990-х гг. после распада СССР вопрос организации эффективной системы защиты прав и свобод человека

Abstract

The relevance: The Kyrgyz Republic, establishing the position of the Ombudsman, sought to use the foreign experience of the existence of this institution. The prototype of Western Ombudsman institutions was formed in unfavorable conditions. Among the main reasons should be mentioned: insufficient development of control and supervisory mechanisms, the lack of a system of separation of powers and a legislative framework in the field of human rights and freedoms.

Therefore, the specifics of the activities of the new non-judicial human rights bodies and their role in the constitutional system of protection of human and civil rights and freedoms in the Kyrgyz Republic should be analyzed in terms of their legal status, taking into account the cultural and historical features of the development of Kyrgyz society. The author considers the issue of the formation and development of the institution of the Ombudsman of the Kyrgyz Republic and conducts a comparative legal analysis.

The problem statement: since the 1990s, after the collapse of the USSR, the issue of organizing an effective system for protecting human and civil

* Ранее – старший оперуполномоченный службы по борьбе с незаконным оборотом наркотиков Министерства внутренних дел Кыргызской Республики.

** Previously – the senior operative of the Drug Trafficking Control Service of the Ministry of Internal Affairs of the Kyrgyz Republic.

и гражданина в постсоветских государствах стал приоритетным, так как произошли значительные изменения в жизни общества. Независимые государства, в том числе Кыргызская Республика, объявили и закрепили в конституциях приверженность к общепризнанным принципам международного права в области прав человека. Кроме того, в Кыргызской Республике стремительно развивался механизм защиты прав человека, в систему защиты прав человека внедрялись западные модели правоохранительных органов, среди которых особое место занимает институт Омбудсмана Кыргызской Республики.

Цель исследования заключается в анализе становления и развития института Омбудсмана Кыргызской Республики.

Методы исследования: диалектический метод познания, сравнительно-правовой, системно-структурный, формально-юридический, историко-правовой системный.

В результате проведенного исследования автором сделаны выводы и сформулированы предложения по совершенствованию конституционно-правового статуса Омбудсмана Кыргызской Республики в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Предлагается расширить полномочия Омбудсмана путем наделения его правом законодательной инициативы, повысить требования к кандидату на должность Омбудсмана Кыргызской Республики.

Ключевые слова: омбудсмен; обеспечение прав и свобод человека и гражданина; институт; внесудебная защита.

rights and freedoms in post-Soviet states has become a priority, since significant changes have taken place in the life of society. Independent States, including the Kyrgyz Republic, have declared and enshrined in their constitutions their commitment to the generally recognized principles of international human rights law. In addition, the human rights protection mechanism was rapidly developing in the Kyrgyz Republic, Western models of human rights bodies were introduced into the human rights protection system, among which the institution of the Ombudsman of the Kyrgyz Republic occupies a special place.

The purpose of the study is to analyze the formation and development of the institution of the Ombudsman of the Kyrgyz Republic.

The research methods: dialectical method of cognition, comparative-legal, system-structural, formal legal, historical legal system.

As a result of the conducted research, the author draws conclusions and formulates proposals for improving the constitutional and legal status of the Ombudsman of the Kyrgyz Republic in the field of ensuring human and civil rights and freedoms. It is proposed to expand the powers of the Ombudsman by giving him the right of legislative initiative, to increase the requirements for a candidate for the post of Ombudsman of the Kyrgyz Republic.

Key words: ombudsman; ensuring human and civil rights and freedoms; institution; extra-judicial protection.

Омбудсмен занимает важное место в системе органов публичной власти, осуществляющих контроль за деятельностью аппарата управления, эффективно защищающих права и свободы человека и гражданина [2, с. 23], а также является важным инструментом обеспечения законности. В разных странах этот институт имеет свои названия: народный защитник, гражданский защитник, медиатор, общественный адвокат, уполномоченный, обобщающий, национальный защитник. Общепринятым наименованием является «Омбудсмен» [7, с. 163–171].

Институт Омбудсмана является востребованным элементом, осуществляющим функции посредника между обществом и государством [11, с. 84–88]. Основная задача его деятельности во всех государствах мира – восстановление нарушенных прав граждан [9, с. 55–59].

В Кыргызской Республике впервые упоминание о данном институте содержится в национальной программе «Права человека», утвержденной Указом Президента Кыргызской Республики (далее – КР) от 2 января 2002 г. Программой предусматривалось принятие Закона КР «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики», направленного на повышение эффективности национальной системы внесудебной защиты прав и свобод человека и гражданина¹. В 2002 г. закон был принят.

Однако в процессе деятельности Омбудсмана КР была выявлена необходимость совершенствования правового регулирования и первая поправка, внесенная в закон, кос-

¹ О Национальной программе «Права человека» на период 2002–2010 годы: указ Президента Кыргызской Республики от 2 января 2002 г. № 1. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/37813> (дата обращения: 07.01.2021).

нулась требований, которые предъявляются к кандидатам на должность Омбудсмена. В результате ее принятия Омбудсменом может стать гражданин КР, владеющий государственным и официальным языком, не моложе 30 и не старше 65 лет (ранее к кандидатам на должность Омбудсмена не применялся возрастной ценз). Кроме того, при рассмотрении правового статуса Омбудсмена следует обратить внимание на дополнительные требования к кандидатам на эту должность, предъявляемые в других странах. Так, принимая во внимание практику стран СНГ, в первую очередь, Российской Федерации, представляется целесообразным дополнить Закон КР нормой о том, что на должность Омбудсмена не имеет права претендовать кандидат с двойным гражданством [3, с. 38–51]. Также целесообразно предусмотреть наличие опыта работы в области защиты прав человека и гражданина. Данное требование имеет важное значение для Омбудсмена, так как на него возложена обязанность обеспечивать права и свободы человека и гражданина [13, с. 215].

До 2007 г. Омбудсмен КР не имел такого важного инструмента в своей деятельности как акты реагирования. Акт реагирования — это представление Омбудсмена, направляемое в органы государственной власти, местного самоуправления или юридическим лицам, об устранении выявленных им нарушений прав и свобод человека и гражданина в месячный срок².

11 июня 2008 г. в Закон КР «Об Омбудсмене (Акыйкатчы)» внесены поправки, касающиеся ежегодного доклада Омбудсмена. Его ежегодные доклады подлежат опубликованию в средствах массовой информации.

В ст. 108 Конституции КР от 27 июня 2010 г.³ была закреплена норма о том, что Омбудсмен КР осуществляет парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. На основании этого положения Омбудсмен на законодательном уровне был наделен следующими полномочиями: давать поручения компетентным государственным органам о проведении экспертных и аналитических исследований; обращаться непосредственно к правоохранительным органам с предложениями по совершенствованию форм и методов взаимодействия, а также в Конституционную палату Вер-

ховного суда для толкования норм международного и национального законодательства, принимать участие в парламентских комиссиях по расследованию массовых нарушений прав человека, вносить Президенту и Правительству КР предложения по разработке национальных целевых программ, комплексных и скоординированных мероприятий по защите прав и свобод человека и гражданина.

В настоящее время, согласно новой редакции Конституции КР от 11 апреля 2021 г., в ст. 40 закреплена аналогичная норма, но в более общем виде — Омбудсмен КР осуществляет контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина⁴.

При наличии такого круга полномочий анализ актов реагирования Омбудсмена КР за 2017–2019 гг. дает возможность сделать вывод о том, что их большая часть исполняется органами государственной власти формально для отчетности [5]. В целях должного исполнения актов реагирования Омбудсмена и защиты прав и свобод человека и гражданина ему необходимо максимально широко использовать предоставленные возможности, такие как: подготовка специальных докладов, инициирование парламентского контроля, опубликование соответствующих материалов на официальном сайте Омбудсмена, а также предание гласности в средствах массовой информации результатов выявленных нарушений с указанием конкретных нарушителей.

Кроме того, необходимо отметить, что в июле 2019 г. в КР впервые была учреждена должность специализированного Омбудсмена — Омбудсмена по правам ребенка и семьи и вышеуказанные полномочия были возложены на заместителя Омбудсмена КР. Необходимость принятия такого решения была продиктована ростом динамики детской преступности, увеличением насилия в отношении детей, количества суицидов среди несовершеннолетних [12, с. 596].

Полномочия Омбудсмена в сфере совершенствования законодательства КР в области прав человека закреплены в ст. 8–1 гл. 3 Закона КР «Об Омбудсмене (Акыйкатчы)». Данная поправка была внесена в 2007 г. и с этого момента он имеет право оказывать содействие в совершенствовании законодательства в области обеспечения прав человека, что значительно расширило его полномочия. В ст. 85 Конституции КР отражено, что

² Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики: закон Кыргызской Республики от 31 июля 2002 г. № 136. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1093> (дата обращения: 07.01.2021).

³ Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г. (утратил силу). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/properties/ru-ru/202913/10> (дата обращения: 07.01.2021).

⁴ Конституция Кыргызской Республики (принята референдумом (всенародным голосованием) 11 апреля 2021 г.). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202913> (дата обращения: 10.05.2021).

право законодательной инициативы принадлежит 10 тыс. избирателей (народная инициатива), Президенту, депутатам Жогорку Кенеша, Правительству КР, Верховному суду по вопросам его ведения, народному Курултайю и Генеральному прокурору по вопросам его ведения.

Омбудсмен не входит в число субъектов законодательной инициативы, но именно он в своей деятельности имеет непосредственное отношение к существующим проблемам правоприменительной практики реализации прав и свобод человека и гражданина.

Можно согласиться с мнением В. В. Бойцовой, В. И. Засыпаловой, Ю. Л. Корабельниковой и других ученых, которые считают, что отсутствие права законодательной инициативы снижает результативность деятельности Уполномоченного по правам человека ввиду существования посредника — субъекта законодательной инициативы, к которому он обращается со своими предложениями [1, 6, 8].

Согласно п. 3 ст. 8 Закона КР «Об Омбудсмене (Акыйкатчы)» основанием для обращения Омбудсмена в Конституционную палату Верховного суда КР является представление о признании неконституционными законов и иных нормативных актов КР, затрагивающих права и свободы человека и гражданина. В данном случае в качестве посредника выступает Конституционная палата Верховного суда КР. По нашему мнению, это еще раз доказывает необходимость включения Омбудсмена в число субъектов права законодательной инициативы и наделяния его правом реализации данных полномочий без посредника.

О востребованности института Омбудсмена свидетельствует количество обращений, поступающих к нему. Так, только в 2019 г. к нему поступило 11 260 заявлений граждан, из них 3 237 письменных и 6 115 устных обращений, при этом большая часть из них (8 280 заявлений) — это жалобы на действия работников правоохранительных и судебных органов. Согласно статистическим данным [5] население КР не проявляет доверия к правоохранительным органам, особенно к судебной власти.

В настоящее время КР проводит судебную реформу, направленную на справедливое и достойное правосудие. В результате реформы при участии Омбудсмена КР были разработаны и приняты многие нормативные правовые акты⁵.

Еще одним важным направлением деятельности Омбудсмена является международное сотрудничество по защите граждан, проживающих за пределами КР. Основным содержанием внешнеполитической деятельности Омбудсмена является осуществление международного сотрудничества в сфере обеспечения прав человека, особенно защиты прав мигрантов. По официальным данным за рубежом находится 710 тыс. граждан Кыргызстана, из них 640 тыс. граждан работают в Российской Федерации. Следует отметить, что часть мигрантов пребывает нелегально, нарушая нормы законодательства государств пребывания. Благодаря тесному сотрудничеству с международными, неправительственными организациями и Омбудсменами в зарубежных странах разрешаются вопросы и заключаются договоры о сотрудничестве и помощи друг другу [4, с. 127–141]. Также Омбудсмен имеет право представлять государство в качестве эксперта в области обеспечения прав человека на международной арене. В настоящее время КР является членом Комитета ООН по правам человека со статусом «В», так как пока не полностью соответствует требованиям Парижских принципов. Кыргызская Республика имеет право принимать участие в подготовке докладов для предоставления сведений в международные органы по правам человека, вносить предложения о получении материальной и технической помощи от международных организаций на претворение в жизнь планов в области защиты прав человека.

Сегодняшний мир выдвинул на передний план вопросы повышения уровня взаимодействия с Омбудсменами зарубежных стран, это направление называется «правозащитной дипломатией» [5]. Омбудсмены разных стран должны взять на себя обязатель-

cbd.minjust.gov.kg/act/properties/ru-ru/111520/40 (дата обращения: 10.05.2021); Гражданский процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 25 января 2017 г. № 14 [Электронный ресурс]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111521> (дата обращения: 10.05.2021); Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 2 февраля 2017 г. № 20 [Электронный ресурс]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111530> (дата обращения: 10.05.2021); Уголовный кодекс Кыргызской Республики от 2 февраля 2017 г. № 19 [Электронный ресурс]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111527> (дата обращения: 10.05.2021); Уголовно-исполнительный кодекс Кыргызской Республики от 31 января 2017 г. № 17 [Электронный ресурс]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111528> (дата обращения: 10.05.2021); Кодекс Кыргызской Республики о проступках от 1 февраля 2017 г. № 18 [Электронный ресурс]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111529?cl=ru-ru> (дата обращения: 10.05.2021); Кодекс Кыргызской Республики о нарушениях от 13 апреля 2017 г. № 58 [Электронный ресурс]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111565> (дата обращения: 10.05.2021); О статусе судебных исполнителей и об исполнительном производстве [Электронный ресурс]: закон Кыргызской Республики от 28 января 2017 г. № 15. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111520> (дата обращения: 17.01.2021).

⁵ Административно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 25 января 2017 г. № 13 [Электронный ресурс]. URL: <http://>

ства по обеспечению прав и свобод человека и гражданина, независимо от гражданства, расы, пола, языка и религии. Уполномоченный по правам человека Российской Федерации Т. Н. Москалькова отметила, что в рамках нового интеграционного сообщества Омбудсмены получают «доброжелательную площадку» для обмена опытом в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина [10, с. 201].

В настоящее время деятельность Евразийского альянса омбудсменов (далее – Альянс) направлена на распространение знаний о способах защиты гражданских и политических прав, на сотрудничество в области обеспечения защиты прав и свобод человека. Во время заседания Альянса, прошедшего 5 декабря 2017 г., участники пришли к взаимопониманию о том, что проблема защиты прав трудовых мигрантов в рамках Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС) до конца еще не выстроена. В связи с этим в настоящее время совместная деятельность имеет важное значение для членов Альянса, прежде всего, с целью защиты прав трудовых мигрантов от произвола. Кроме того, необходимо отметить, что создание данной международной организации позволило трудовым мигрантам работать без специальных разрешений на предприятиях, организациях и учреждениях стран ЕАЭС.

В настоящее время в рамках Альянса Омбудсмен КР должен призывать к миграционной амнистии. Для Омбудсменов Альянса трудовые мигранты имеют важное значение, особенно для Омбудсмана КР, так как большинство граждан республики едут в Российскую Федерацию, не представляя, где и кем будут работать, и зачастую недобросовестные работодатели пользуются данным положением и не выплачивают заработную плату. Поток трудовых мигрантов увеличился особенно после вступления КР в ЕАЭС.

Омбудсмен КР в настоящее время проводит информационную деятельность, чтобы граждане республики трудоустроивались на основании трудового договора. Проводя просветительскую работу, Омбудсмен сообщает о преимуществах трудового договора. Он также уделяет внимание тому, чтобы трудовые мигранты из КР получили доступ к медицинским услугам. Для получения полиса медицинского страхования необходимо иметь трудовое соглашение, которое заключается с работодателем. Без трудового соглашения доступ граждан КР к медицинской помощи в Российской Федерации очень затруднителен. Еще одной проблемой явля-

ется то, что дети трудовых мигрантов КР не имеют права на получение полиса обязательного медицинского страхования несмотря на то, что у родителей есть трудовые соглашения с работодателем. Полисы обязательного медицинского страхования выдаются только тем детям трудовых мигрантов, у которых один из родителей является гражданином Российской Федерации. Таким образом, дети трудовых мигрантов КР остаются без медицинского обслуживания.

К Омбудсмену поступают обращения с просьбой о содействии в решении вопросов, с которыми сталкиваются трудовые мигранты КР. В настоящее время Омбудсмен КР обращается к государственным органам в лице Министерства иностранных дел КР, Государственной службы миграции при Правительстве КР с просьбой уделить особое внимание трудовым мигрантам, чтобы они имели возможность получать соответствующую медицинскую помощь. В рамках Альянса Омбудсмен КР готовит программу обеспечения защиты прав трудовых мигрантов, которые действительно нуждаются в обеспечении защиты со стороны государств пребывания. Мероприятия, направленные на снижение рисков здоровья трудовых мигрантов, должны включать оказание помощи с учетом религиозных, культурных, лингвистических и гендерных особенностей каждого народа. В настоящее время к Омбудсмену КР поступают обращения, что на предприятиях, организациях и учреждениях, в которых работают трудовые мигранты, базовая охрана здоровья не обеспечивается на должном уровне.

В настоящее время Омбудсмен КР в целях защиты прав и свобод трудовых мигрантов КР прорабатывает совместно с Жогорку Кенешем и Правительством КР проект соглашений между Правительством Российской Федерации и Республикой Казахстан о сотрудничестве в сфере пенсионного обеспечения и медицинского страхования трудовых мигрантов КР, предусмотрев определенные механизмы реализации социальных прав граждан КР, а также детей, которые временно пребывают на территории государств Российской Федерации и Республики Казахстан.

Таким образом, проведенное исследование показало, что институт Омбудсмана КР развивается, его деятельность приносит положительные результаты. Тем не менее правовой статус Омбудсмана КР требует дальнейшего совершенствования с целью повышения эффективности его деятельности по защите прав и свобод человека и гражданина.

Список литературы:

1. Бойцова В. В. Европейский омбудсмен // Журнал российского права. 1998. № 9.
2. Башимов М. С. Институт омбудсмана в Республике Казахстан и зарубежных стран: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2008.
3. Васильев Ф. П. Особенность и необходимость развития уголовно-правовых норм в отношении граждан, имеющих двойное гражданство (ныне слабые уголовно-правовые механизмы в отношении коррупционных факторов) // Economics. Law. State. 2020. № 1 (9).
4. Васильев Ф. П., Мусаева Г. В., Савичева Е. М. Современная внешняя политика Бахрейна: экономико-правовые приоритеты в межрегиональном сотрудничестве и с ведущими мировыми державами // Вопросы российского и международного права. 2019. Т. 9. № 9—1.
5. Доклад Омбудсмана Кыргызской Республики за 2017—2019 года. URL: <https://ombudsman.kg/images/files/Ombudsman'sAnnualReportru.pdf> (дата обращения: 07.01.2021).
6. Засыпалова В. И. Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2005.
7. Коробельникова Ю. Л. Сравнительно-правовой анализ статуса омбудсмана в современных демократических государствах // Право — явление цивилизации и культуры: сборник II Международной научной конференции / отв. ред. М. В. Немьтина. Москва, 2019.
8. Коробельникова Ю. Л. Деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации по совершенствованию законодательства в области обеспечения прав и свобод человека // Труды Академии управления МВД России. 2007. № 3.
9. Колопов А. С. Становление и пути совершенствования деятельности института Омбудсмана в Кыргызской Республике / под. ред. С. К. Косакова. Кыргызстан, 2003.
10. Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов: материалы международной научно-практической конференции (5 декабря 2017 г.) / под ред. Т. Н. Москальковой. Москва, 2018.
11. Хаманева Н. Ю. Место и роль института омбудсмана в системе правового контроля // Известия высших учебных заведений. Правоведение. Москва, 1992. № 2.
12. Шамрин М. Ю. Административно-правовой статус Уполномоченного по правам ребенка: историко-теоретический аспект: монография / под ред. Д. К. Нечевина. Москва, 2015.
13. Эмих В. В. Компетенция уполномоченных по правам человека в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: монография / под. ред. В. Н. Реденко. Екатеринбург, 2010.

References:

1. Bojцова V. V. Evropejskij ombudsmen // Zhurnal rossijskogo prava. 1998. № 9.
2. Bashimov M. S. Institut ombudsmena v Respublike Kazahstan i zarubezhnyh stran: avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. Moskva, 2008.
3. Vasil'ev F. P. Osobennost' i neobhodimost' razvitiya ugolovno-pravovyh norm v otnoshenii grazhdan, imeyushchih dvoynoe grazhdanstvo (nyne slabye ugolovno-pravovye mekhanizmy v otnoshenii korrupcionnyh faktorov) // Economics. Law. State. 2020. № 1 (9).
4. Vasil'ev F. P., Musaeva G. V., Savicheva E. M. Sovremennaya vneshnyaya politika Bahrejna: ekonomiko-pravovye prioritety v mezhregional'nom sotrudnichestve i s vedushchimi mirovymi derzhavami // Voprosy rossijskogo i mezhdunarodnogo prava. 2019. T. 9. № 9—1.
5. Doklad Ombudsmena Kyrgyzskoj Respubliki za 2017—2019 goda. URL: <https://ombudsman.kg/images/files/Ombudsman'sAnnualReportru.pdf> (data obrashcheniya: 07.01.2021).
6. Zasyalova V. I. Institut Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossijskoj Federacii i v sub"ektah Rossijskoj Federacii: avtoref. dis. ... kand. yurid. Nauk. Moskva, 2005.
7. Korabel'nikova Yu. L. Sravnitel'no-pravovoj analiz statusa ombudsmena v sovremennyh demokraticheskikh gosudarstvah // Pravo — yavlenie civilizacii i kul'tury: sbornik II Mezhdunarodnoj nauchnoj konferencii / otv. red. M. V. Nemytina. Moskva, 2019.
8. Korabel'nikova Yu. L. Deyatel'nost' Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossijskoj Federacii po sovershenstvovaniyu zakonodatel'stva v oblasti obespecheniya prav i svobod cheloveka // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2007. № 3.
9. Kolopov A. S. Stanovlenie i puti sovershenstvovaniya deyatel'nosti instituta Ombudsmena v Kyrgyzskoj Respublike / pod. red. S. K. Kosakova. Kyrgyzstan, 2003.
10. Problemy zashchity prav cheloveka na evrazijskom prostranstve: obmen luchshimi praktikami ombudsmenov: materialy mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii (5 dekabrya 2017 g.) / pod red. T. N. Moskal'kovej. Moskva, 2018.
11. Hamaneva N. Yu. Mesto i rol' instituta ombudsmena v sisteme pravovogo kontrolya // Izvestiya vysshih uchebnyh zavedenij. Pravovedenie. Moskva, 1992. № 2.
12. Shamrin M. Yu. Administrativno-pravovoj status Upolnomochennogo po pravam rebenka: istoriko-teoreticheskij aspekt: monografiya / pod red. D. K. Nechevina. Moskva, 2015.
13. Emih V. V. Kompetenciya upolnomochennyh po pravam cheloveka v Rossijskoj Federacii: konstitucionno-pravovoe issledovanie: monografiya / pod. red. V. N. Redenko. Ekaterinburg, 2010.

Для цитирования:

Саидов Фархад Зирофович. История становления и развития института омбудсмена Кыргызской Республики // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 3 (59). С. 165–171.

For citation:

Saidov Farhad Zirofovich. History of the formation and development of the Institution of the Ombudsman of the Kyrgyz Republic // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2021. № 3 (59). P. 165–171.

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ретроспектива

ЮЛИЯ ВАЛЕРЬЕВНА РЫЖОВА,
профессор кафедры
государственно-правовых дисциплин,
кандидат юридических наук, доцент
Академия управления МВД России

Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8
E-mail: julia1806@yandex.ru

Научная специальность:

12.00.01 — теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве.

ORCID 0000-0002-9519-3268

УДК 342.51

DOI 10.24412/2072-9391-2021-359-172-180

Дата поступления статьи: 21 мая 2021 г.

Дата принятия статьи в печать: 10 сентября 2021 г.

YULIYA VALER'EVNA RYZHOVA,
Professor of the Department of State and Legal
Disciplines,
Candidate of Law, Associate Professor
Management Academy of the Ministry of the Interior
of Russia

Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: julia1806@yandex.ru

Scientific Specialty:

12.00.01 — Theory and History of Law and the State;
History of the Teachings on Law and the State.

Полицейское законодательство как инструмент обеспечения внутренней безопасности Российской империи второй половины XIX – начала XX в.

Police Legislation as a Tool for Ensuring the Internal Security of the Russian Empire in the Second Half of the XIX – Early XX Century

Аннотация

Актуальность темы статьи обусловлена тем, что в современных условиях проблема обеспечения внутренней безопасности государства является как никогда важной и значимой. Сегодня в России прогнозирование и анализ угроз безопасности являются основными направлениями деятельности многочисленных субъектов обеспечения национальной безопасности, в том числе общественной. Министерство внутренних дел Российской Федерации является основным элементом в этой системе. На законодательном уровне в Федеральном законе от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» определено понятие «безопасности», под которой понимается состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. В наши дни борьба

Abstract

The relevance of the topic of the article is due to the fact that in modern conditions the problem of ensuring the internal security of the state is more important and significant than ever. Today in Russia forecasting and analysis of security threats are the main areas of activity of numerous subjects of ensuring national security, including public security. The Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation is the main element in this system. At the legislative level in the Federal Law of December 28, 2010 № 390-FZ «On Security» defines the concept of «security», which means the state of protection of the vital interests of the individual, society and the state from internal and external threats. Today, the fight against terrorism and extremism is an important aspect of ensuring national security in the Russian Federation. The internal affairs bodies have to

с терроризмом и экстремизмом представляет собой важный аспект обеспечения национальной безопасности в Российской Федерации. Органам внутренних дел приходится решать сложные задачи, направленные не только на защиту жизни граждан, препятствование преступной деятельности, охрану общественного порядка, обеспечение общественной безопасности, но и на защиту различного рода объектов инфраструктуры государства. Значимым фактором деятельности российской полиции является ее правовое обеспечение. Сегодня этому вопросу уделяют повышенное внимание не только представители научного сообщества, но и многие представители научно-экспертной среды и государственные деятели. Юристы, историки, политологи, социологи, философы обращаются в своих работах к проблемам различных видов безопасности: экономическим, военным, экологическим, транспортным и, конечно же, к проблемам национальной безопасности в целом.

В историко-правовой науке по-прежнему остаются актуальными вопросы правового регулирования, а также правоприменительной деятельности правоохранительных органов в целом и полиции в частности. В связи с этим безопасность государства, ее виды и их соотношение между собой порождают возросший интерес к науке истории государства и права. В частности, обращается внимание на исторические процессы становления и развития институтов полицейского законодательства в сфере обеспечения внутренней безопасности государства. Рассматриваемое в статье полицейское законодательство второй половины XIX – начала XX в. являлось непосредственным средством реагирования самодержавия на различные внутриполитические проблемы в государстве, вызванные террористическими актами, революционными ситуациями, народными волнениями и т. д. Для расширения научных представлений и знаний об истории государственного управления в России, истории правоохранительных органов, о деятельности царской полиции необходимо исследовать систему нормативных правовых актов, наглядно свидетельствующих о деятельности, функциях и полномочиях полиции в сфере обеспечения внутренней безопасности Российской империи.

Постановка проблемы: законодательство играет основополагающую роль в деятельности правоохранительных органов в целом и полиции в частности. Исторический опыт свидетельствует, что для создания прочной базы функционирования полиции необходимо знать не только современное, действующее законодательство, но и учитывать историческое состояние законодательной базы, уметь ин-

solve complex tasks aimed not only at protecting the lives of citizens, preventing criminal activity, protecting public order, ensuring public safety, but also at protecting various types of state infrastructure facilities. A significant factor in the activity of the Russian police is its legal support. Today, this issue is given increased attention not only by representatives of the scientific community, but also by many representatives of the scientific and expert environment and government officials. Lawyers, historians, political scientists, sociologists, philosophers turn in their works to the problems of various types of security: economic, military, environmental, transport and, of course, to the problems of national security in general.

In the historical and legal science, the issues of legal regulation, as well as the law enforcement activities of law enforcement agencies in general and the police in particular, remain relevant. In this regard, the security of the state, its types and their relationship to each other generate increased interest in the science of the history of the state and law. In particular, attention is drawn to the historical processes of the formation and development of the institutions of police legislation in the field of ensuring the internal security of the state. The police legislation of the second half of the XIX – beginning of the XX century considered in the article was a direct means of the autocracy's response to various internal political problems in the state caused by terrorist acts, revolutionary situations, unrest, etc. In order to expand scientific ideas and knowledge about the history of public administration in Russia, the history of law enforcement agencies, analysis and obtaining new scientific knowledge about the activities of the tsarist police, a system of regulatory legal acts that clearly demonstrate the activities, functions and powers of the police in the field of internal security of the Russian Empire is of interest.

The problem statement: legislation plays a fundamental role in the activities of law enforcement agencies in general and the police in particular. Historical experience shows that in order to create a solid basis for the functioning of the police, it is necessary to know not only the current, current legislation, but also to take into account the historical state of the legislative base, to be able to interpret and use the existing rich experience of police legislation of the pre-revolutionary period. The subject of direct study was the normative legal acts that regulated and regulated the activities of the police in the field of security. It is known that during the second half of the XIX – beginning of the XX century, normative legal acts were adopted at the national level, regulating the structure, functions, powers of police services, the rights and duties of political police bodies to combat state crimes, primarily against the emperor and members of the imperial house.

терпретировать и использовать имеющийся богатый опыт полицейского законодательства дореволюционного периода. Предметом непосредственного изучения явились нормативные правовые акты, которые регламентировали и упорядочивали деятельность полиции в сфере обеспечения безопасности. Известно, что на протяжении второй половины XIX – начала XX в. на общегосударственном уровне принимались нормативные правовые акты, регламентировавшие структуру, функции, полномочия полицейских служб, права и обязанности органов политической полиции по борьбе с государственными преступлениями, прежде всего, против императора и членов императорского дома. Основные законы Российской империи регламентировали механизм введения военного либо исключительного положения. В то же время и на уровне Министерства внутренних дел также принимались ведомственные нормативные правовые акты в форме положений, инструкций и т. д. Изучение проблем, связанных с обеспечением безопасности государства в современной России, предполагает обращение к дореволюционному законодательству, в котором уже в тот период времени были заложены определенные основы функционирования полиции.

Цель исследования заключается в выявлении основных тенденций развития полицейского законодательства в конце XIX – начале XX в.

Методы исследования: диалектический, логический, исторический, системный, хронологический.

Результаты и ключевые выводы: в результате изучения полицейского законодательства как инструмента обеспечения внутренней безопасности Российской империи (конец XIX – начало XX в.) выявлено, что сформированные в 80-х гг. XIX в. ряд направлений полицейской деятельности в области обеспечения внутренней безопасности государства были наполнены конкретными регламентациями, которые складывались по следующим направлениям: 1) деятельность по предупреждению и пресечению государственных преступлений, направленных против власти Императора и членов императорского дома, против существовавшего государственного строя; 2) деятельность по предупреждению и пресечению преступлений уголовной направленности. Обращение к чрезвычайному законодательству конца XIX – начала XX в., анализ его содержания может быть полезным и отчасти востребованным при определении средств государственного управления в сфере обеспечения внутренней безопасности государства.

The basic laws of the Russian Empire regulated the mechanism for the introduction of a military or exceptional state. At the same time, departmental normative legal acts were also adopted at the level of the Ministry of Internal Affairs in the form of regulations, instructions, etc. The study of the problems associated with ensuring the security of the state in modern Russia involves an appeal to pre-revolutionary legislation, which already laid down certain foundations for the functioning of the police at that time.

The purpose of the study is to identify the main trends in the development of police legislation in the late XIX-early XX century.

The research methods: dialectical, logical, historical, systematic, chronological.

The results and key conclusions: as a result of studying the police legislation as a tool for ensuring the internal security of the Russian Empire (late XIX – early XX century), it was revealed that the formed in the 80s of the XIX century. a number of areas of police activity in the field of ensuring the internal security of the state were filled with specific regulations, which were formed in the following areas: 1) activities for the prevention and suppression of state crimes directed against the power of the Emperor and members of the imperial house, against the existing state system; 2) activities for the prevention and suppression of criminal crimes. An appeal to the emergency legislation of the late XIX-early XX century, an analysis of its content can be useful and, in part, in demand when determining the means of public administration in the field of ensuring the internal security of the state.

Ключевые слова: полицейское законодательство; внутренняя безопасность; государство; нормативный правовой акт; Департамент полиции; Министерство внутренних дел Российской империи; полицейский надзор.

Key words: police legislation; internal security; state; regulatory legal act; Police Department; Ministry of Internal Affairs of the Russian Empire; police supervision.

Русские ученые дореволюционного периода И. Е. Андреевский, В. Ф. Дерюжинский, И. Т. Тарасов в описательной форме рассматривали историю становления и развития институтов полицейского законодательства. В советское время исследовательская база пополнилась работами выдающегося ученого — специалиста в области истории государственных учреждений дореволюционной России Н. П. Ерошкина, который рассмотрел структурное построение полицейских органов и изменения в их деятельности.

Вопросы правового положения и компетенции полицейских органов, а также направлений их деятельности нашли отражение в работах историков права и государства, истории органов внутренних дел Р. С. Мулукаева, А. Я. Малыгина, А. В. Борисова, А. С. Лукьянова, В. М. Курицына, Е. А. Скрипилева, С. В. Кодана и др. В частности, С. В. Кодан уделил внимание характеристике систематизации полицейского законодательства в 1826–1832 гг. в рамках свода законов Российской империи, исследовав полицейское законодательство в системе общеимперского законодательства. С. В. Коданом были проанализированы разделы «Свода Уставов о паспортах и беглых», «Свода Уставов о предупреждении и пресечении преступлений», а также «Свода Уставов о содержащихся под стражей и о ссыльных».

Для обеспечения внутренней безопасности в Российской империи нужна была система, включающая совокупность законодательных актов и созданного уже на их основе своего рода механизма взаимодействия по защите интересов субъектов правоотношений. Представляется, что под системой внутренней безопасности в Российской империи можно понимать всю совокупность действий субъектов, целей, функций, а также форм их организационно-правовой деятельности, направленных на предотвращение возможных угроз жизнедеятельности государства.

В рамках внутренней безопасности в империи во второй половине XIX — начале XX в. на полицию было возложено большое количество задач, способствующих укреплению и поддержанию в государстве «тишины и спокойствия».

Полицейское законодательство в сфере обеспечения безопасности государства было систематизировано в своде полицейских уставов. Так, еще в 1842 и 1857 гг. происходили переиздания свода законов Российской импе-

рии и в их рамках были определены основные направления правового регулирования. Полицейские узаконения консолидировались в своды полицейских уставов, среди которых можно назвать «Свод уставов о цензуре», «Свод уставов о предупреждении и пресечении преступлений», «Свод уставов о содержащихся под стражей и ссыльных» и др. Полицейское законодательство отражало вопросы внутренней политики Российской империи в сфере обеспечения внутренней безопасности. Совершенствуясь, оно постепенно не только сконцентрировало в себе направления непосредственно связанные с обеспечением внутренней безопасности государства, но и выступало средством реагирования на внутривластные проблемы в Российской империи.

В 60-е гг. XIX в. произошли изменения в правоохранительной сфере. Так, 16 августа 1861 г. был принят «Временный наказ уездным полициям» (далее — Наказ) [2]. В данном правовом акте отмечалось, что о каком-либо чрезвычайном случае полицейские чины, подведомственные уездному или городскому полицейскому управлению, должны доносить исправнику или городничему, а уже городничие — начальнику губернии. Также в Наказе была дана дефиниция «чрезвычайного случая», который, как отмечалось, признается случаем открытого сопротивления распоряжениям власти, когда оно не может быть прекращено не иначе как содействием войска и употреблением оружия. В расширении этого, в п. 4. Наказа отмечалось, что полиция может самостоятельно потребовать войска без разрешения губернатора в чрезвычайных ситуациях и при безотлагательной необходимости в случаях, когда:

- неповинующиеся совершили грабеж, насилие, убийство, поджог;
- волнения, беспорядки и возмущения распространялись несмотря на распоряжения полиции.

Во всех других случаях призывать войска можно было только с разрешения губернатора. Принятие данного правового акта только подтвердило обеспокоенность власти по поводу реакций крестьянства на принятый в 1861 г. Манифест об отмене крепостного права.

Проведенная в 1864 г. в государстве судебная реформа изменила компетенцию сыскной полиции. Так, розыск преступников по «Уставу

Уголовного Судопроизводства» предусматривал специальные меры, на принятие которых уполномочивалась полиция, а именно: негласное наблюдение, негласное полицейское разведывание (или негласный личный сыск) [9].

Согласно ст. 253 «Устава Уголовного Судопроизводства» полиция в процессе дознания наделялась правом осуществления негласного тайного розыска (тайного расследования), когда факт преступления или достоверность информации могли вызвать сомнение [4]. Так, согласно ст. 254 Устава законодательно закрепились методы, применяемые сыскной полицией в решении ряда задач по борьбе с преступностью. В частности, в Уставе отмечалось, что «при производстве дознания полиция все нужные ей сведения собирает посредством розысков, словесных расспросов и негласных наблюдений, не производя ни обысков, ни выемок в домах».

Из содержания данной статьи следовало, что законодатель наделял сотрудников полиции не только правом применения поисковых методов, но и принятием мер, предусматривающих получение сведений из конфиденциальных источников. Что касается дознания, то оно проводилось для проверки дошедших до полиции слухов, сведений о преступлении или о таких происшествиях, о которых без розыска нельзя было определить факт преступления.

На основании Свода законов Российской империи полиция была обязана принимать меры к исполнению велений императора, указов Правительствующего Сената, постановлений министров, генерал-губернаторов, градоначальников.

Вместе с тем полиция в своей деятельности не всегда могла самостоятельно трактовать правила и инструкции. Проявлять какую-либо инициативу полицейскому аппарату было очень сложно. Например, чины полиции испытывали трудность при выборе правовых норм, необходимых для осуществления своих служебных обязанностей, так как эти нормы были сосредоточены по всем томам Свода законов Российской империи. Что касается регламентации полицейских обязанностей, то они были систематизированы в виде пособий, справочников, разъяснений и даже очерков о деятельности полицейских, которые выходили в свет из типографии Министерства внутренних дел, Штаба Отдельного корпуса жандармов, охранных отделений. Как правило, они представляли собой комментарии к ведомственным нормативным правовым актам.

В конце XIX — начале XX в. в государстве функционировала достаточно сложная полицейская система с входящими в нее различными службами, к которым можно отнести не только

общую полицию, находившуюся в ведении Департамента полиции Министерства внутренних дел, но и политическую полицию.

В 1862 г. были приняты «Временные правила об устройстве полиции», нормативно «закреплявшие объединение городской и уездной полиции в единую полицейскую систему» и «Временные правила по цензуре», на основании которых выработаны меры по борьбе с радикальной периодической печатью в государстве [8].

Следующие меры состояли в том, что в 1878 г. «Особым совещанием для изыскания мер к лучшей охране спокойствия и безопасности в империи» был учрежден институт полицейских урядников в сельских местностях 46 губерний. В крупных городах была образована конно-полицейская стража.

В 1867 г. было принято Положение о Корпусе жандармов — исполнительном органе политической полиции, на основании которого были образованы жандармские полицейские управления железных дорог вместе с губернскими жандармскими управлениями. В соответствии с Положением стало возможным привлечение жандармских дивизионов и конных городских команд к содействию общей полиции.

С целью усиления административного произвола 19 мая 1871 г. были приняты «Временные правила». Согласно данным правилам чинам Отдельного корпуса жандармов, а в случае их отсутствия — полицмейстерам и уездным исправникам было предоставлено право арестовывать лиц, подозреваемых в государственных преступлениях.

Еще в период нахождения у власти императора Александра II в нормативных правовых актах были закреплены меры, направленные на охрану внутренней безопасности государства, среди которых был указ «О временном подчинении дел о государственных преступлениях и о некоторых преступлениях должностных лиц ведению военного суда» от 9 августа 1878 г., принятый после серии проведенных терактов против высших чиновников империи.

Принятым 1 сентября 1878 г. Положением «Об особых мерах к ограждению общественного спокойствия» на губернские жандармские управления были возложены обязанности производства дознаний по государственным преступлениям. Полицейские и уездные исправники наделялись правом арестовывать лиц, подозревавшихся в совершении государственного преступления.

Начиная с 80-х гг. XIX в., Департаменту полиции подчинялись охранные отделения, полицейские службы, отделения уголовного сыска, адресные столы и пожарные команды. Слиянием в 1880 г. Департамента государственной полиции

(бывшего III Отделения собственной его Императорского величества канцелярии) и Департамента исполнительной полиции был образован единый Департамент полиции, соединивший в себе функции общей и политической полиции.

Неэффективность ряда действий привели к гибели Александра II. Тогда, в 1881 г., Александром III было принято Положение «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия». Новое чрезвычайное законодательство было направлено на то, чтобы временно ограничить отдельные права подданных государства и, наоборот, расширить полномочия органов государственной власти введением исключительного административно-правового режима.

Положение «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» увеличило пределы полномочий полицейского надзора: гласного и негласного. Положение 1881 г. представляло собой совокупность правил, которые определяли права и обязанности должностных лиц, государственных учреждений, обеспечивало административную власть рядом предупредительных и карательных мер. В. М. Гессен отмечал, что само Положение по своей сути представляло собой совокупность исключительных полномочий, предоставленных правительственной власти. Так, министр внутренних дел обладал правом направлять гражданских лиц в военный суд за государственные преступления, за оказание сопротивления властям, за нападение на военных, полицейских и должностных лиц. Таким образом, Положение 14 августа 1881 г. представляло собой «совокупность организационно-превентивных мер» [1].

Принятие и последующая редакция Положения позволило определить с использованием юридического инструментария построение системы внутренней безопасности государства. Был взят курс не только на поддержание внутренней безопасности государства, но и на ее усиление деятельностью субъекта обеспечения внутренней безопасности — полиции и жандармерии.

Вместе с тем Положение 1881 г., установившее режимы чрезвычайной и усиленной охраны, давало возможности для широкого толкования его ключевых формулировок «общественный порядок и спокойствие», «известного рода преступления».

Согласно Положению 1881 г. был определен порядок приведения местностей в состояние усиленной охраны и чрезвычайного положения. Несмотря на то, что Положение издавалось как временное (на три года), оно продлевалось и действовало вплоть до 1917 г. Несколько позднее, уже в целях профилактики опасных государственных преступлений было принято «По-

ложение о полицейском надзоре, учреждаемом по распоряжению административных властей», которое стало следующей мерой противодействия политическим преступлениям.

Принятым в 1882 г. «Положением об устройстве секретной полиции в Империи» высший надзор за розыскной деятельностью по делам о государственных преступлениях принадлежал товарищу (заместителю) министра внутренних дел, заведующему государственной полицией. Сфера деятельности Отдельного корпуса жандармов определялась Сводом военных постановлений 1890 г. В частности, глава III Свода определяла обязанности чинов по обнаружению и расследованию преступлений, надзору за содержанием в местах заключения государственных преступников и лиц, обвиненных в государственных преступлениях.

События начала XX в. вошли в историю как время подъема революционного движения в России. В это время происходит дальнейшая реорганизация карательно-розыскного аппарата, а такое направление полиции, как политический сыск, становится не только важным, но и одним из приоритетных, что находит подтверждение в утвержденном 12 августа 1902 г. нормативном правовом акте — «Положении о начальниках розыскных отделений», который наделил розыскные органы как административными правами, так и значительно расширенными полномочиями. Так, начальники розыскных подразделений получили право знакомиться со следственными материалами губернских жандармских управлений, а также право самостоятельного принятия решений. В 1903 г. розыскные отделения были переименованы в охранные. В этом же году было утверждено «Временное положение об охранных отделениях».

По состоянию на начало XX в. на арене внутривластной жизни государства стали возникать общественные организации. Самодержавная власть, крайне неохотно предоставлявшая свободу общественным организациям, высказывала опасения по поводу их возможного вмешательства во внутреннюю политику государства.

12 декабря 1904 г. Николаем II был издан Указ Правительствующему Сенату «О предначертаниях к усовершенствованию государственного порядка» [3]. В соответствии с этим Указом определены меры, направленные на обеспечение законности в управлении и устранение стеснений в печати.

В 1905 г. императорским Манифестом «Об усовершенствовании государственного порядка» было объявлено, что император дарует населению «незыблемые основы гражданской свободы»: свободу личности, свободу совести, собраний и союзов [5]. Данный Мани-

фест давал русскому обществу возможность мирным конституционным путем через представительный орган (Государственную Думу) решить проблемы государства.

Интересен в связи с этим взгляд на проблему взаимоотношений самодержавной власти и общества русского административиста Н.И. Лазаревского, полагавшего, что развитие общественной самодеятельности является закономерным этапом модернизации государственного и общественного строя России. Он отмечал в своей работе «Бюрократия и общество», что в связи с обращением к обществу за содействием в деле государственного управления власть реагирует на общественное мнение, разрешает гласность печати, что гарантирует законность в обществе. В конечном счете новые запросы общества входили в столкновение со старыми методами бюрократического правления, проявлявшегося в том, что те «ежовые рукавицы», в которых бюрократия «держала общество», оказывались для него тесными и начинали нарушать его духовные запросы и практические жизненные потребности» [7]. МВД играло ключевую роль в разработке правовой базы для жизнедеятельности общественных организаций. Непосредственно положения Манифеста от 17 октября 1905 г. нашли свое прямое закрепление в утвержденных 23 апреля 1906 г. Николаем II «Основных законах Российской империи».

Безусловно, Министерство внутренних дел, руководствуясь интересами охранения и поддержания стабильности внутренней безопасности, выступало за расширение полномочий администрации в регулировании деятельности общественных организаций и являлось своего рода посредником между государством и обществом. Что касается свободы союзов — это правило было закреплено 23 апреля 1906 г. в новой редакции «Основных законов Российской империи». В частности, ст. 80 определяла, что «российские подданные имеют право образовывать общества и союзы в целях, не противных законам. Условия образования обществ и союзов, порядок их действий, порядок сообщения им прав юридического лица, равно как порядок закрытия обществ и союзов, определялся законом» [10].

Что касается сыскной полиции как отдельного подразделения в структуре местных полицейских органов, то она стала формироваться после образования сыскного отделения в Санкт-Петербурге еще в 1866 г.

Вместе с тем значительное укрепление полиции было осуществлено после событий революции 1905–1907 гг., когда увеличился рост общеуголовной преступности в государстве и созданы особые специализированные органы в лице сыскных отделений, общее руководство кото-

рыми осуществляло 8 Делопроизводство Департамента полиции Министерства внутренних дел.

6 июля 1908 г. был принят Закон «Об организации сыскной части». В соответствии с законом были закреплены основы для создания сыскных отделений по всей территории Российской империи, включая уезды.

Подчеркивая особую значимость принятия данного закона, отметим, что это первый законодательный акт, определивший предмет ведения сыскных отделений, права и обязанности его чинов. Сыскная часть была выведена из общей полиции. Недостатком этого закона следует отметить отсутствие четкой конкретизации предписываемых сыскной полиции задач и организационного устройства сыскных отделений.

Важным нормативным правовым актом Министерства внутренних дел, в которых регулировался круг вопросов относительно структуры ведомства, включая полицию, являлись приказы.

По своей юридической силе приказы представляли собой официальное письменное распоряжение руководителя, командира (начальника). Приказ издавался от лица Департамента полиции, Штаба Отдельного корпуса жандармов. Также он мог издаваться от лица товарища (заместителя) министра внутренних дел. Главным являлось то, что приказы непосредственно вводили в действие инструкции и правила.

Функции полицейских органов, нормативно-правовая регламентация их деятельности нашли отражение в принимаемых инструкциях, которые представляли собой свод узаконенных правил для полицейских и жандармских чинов. Что касается жандармов, то они в своей деятельности руководствовались специальными инструкциями, не подлежащими оглашению. Например, 16 марта 1867 г. была принята инструкция — «Обязанности жандармской полиции на строящейся железной дороге (кроме общих обязанностей)». В инструкции перечислялись определенные практические мероприятия, которые должен был выполнять при строительстве начальник жандармского полицейского управления железных дорог.

Инструкции были разъясняющими документами, которые содержали правила, указания. Они устанавливали порядок и последовательность выполнения какой-либо поставленной задачи и были адресованы должностным лицам, а также призваны определять круг полномочий и основные направления деятельности должностных лиц. Например, «Инструкция Департамента полиции жандармским и розыскным учреждениям по организации и ведению наружного наблюдения и правила для филеров 1914 г.» [6] определяла деятельность и методы работы филеров — службы наружного наблюдения.

Циркуляры — являлись ведомственными правовыми актами в виде письменных распоряжений вышестоящего органа, который содержал ряд определенных предписаний, адресованных нижестоящим органам. Таким образом, инструкции и циркуляры, а также правила разъясняли уже применение закона на практике. Например, принятым 24 августа 1905 г. секретным циркуляром Департамента полиции начальникам губернских и областных жандармских управлений, охранных отделений и розыскных пунктов приказывалось предоставлять Особому отделу отчеты о деятельности революционных партий и обращалось внимание на необходимость усиления жандармского надзора.

В связи с усилением службы филеров в 1914 г. была принята «Инструкция Департамента полиции жандармским и розыскным учреждениям по организации и ведению наружного наблюдения и правила для филеров». Инструкция был присвоен гриф «совершенно секретно». В ней подробно определялись: условия поступления на службу филеров, необходимые качества филеров, ограничения, методы филерской работы, отношения с сотрудниками, методы запоминания, запоминания примет, взятие наблюдаемого под надзор и др.

Особый интерес в инструкции представляет параграф 5 «Обязательные сведения», где вновь поступившему на службу филеру должно быть разъяснено: что такое государственное преступление, что такое революционер, как и какими средствами революционные деятели достигают своих целей, в чем состоит несостоятельность учений революционных партий, задачи филерского наблюдения и его связи с внутренней агентурой.

Значительное количество инструкций и циркуляров сосредоточено в Государственном архиве Российской Федерации (ф. 110, ф. 102), среди которых можно назвать «Инструкцию начальни-

кам охранных отделений по организации наружного наблюдения» (1907 г.), «Циркулярное письмо Департамента полиции начальникам районных охранных отделений об использовании агентурных сведений Департамента» от 22 мая 1907 г. (гриф «совершенно секретно»), «Циркуляр Департамента полиции начальникам районных охранных отделений и губернских жандармских управлений в связи с проблемами розыскной работы в сельской местности» от 2 марта 1908 г. (гриф «совершенно секретно») [3].

Таким образом, на протяжении второй половины XIX — начала XX в. происходило укрепление полицейских структур, определение предметов их ведения, функций. Полицейское законодательство в сфере обеспечения внутренней безопасности государства формировалось непосредственно под воздействием внутривластных, социально-экономических процессов.

В конце XIX — начале XX в. осуществлялось становление политической полиции, призванной охранять самодержавие и внутреннюю безопасность в государстве. В качестве основных тенденций в развитии полицейского законодательства конца XIX — начала XX в. можно отметить взятый курс по контролю за политически неблагонадежными лицами. Особый акцент в ведомственных правовых актах делался на политический розыск неблагонадежных лиц (филерское наблюдение) и дифференциацию этих лиц.

В начале XX в. непосредственно Департамент полиции циркулярно принимает ряд мер, направленных на более эффективную работу органов политического сыска. В издаваемых циркулярах Департамента полиции акцентировалось внимание руководителей жандармских полицейских органов на местах на внутривластическую обстановку, информировалось о новых общественных организациях и их программах.

Список литературы:

1. Бюшклина Н. И. Политико-правовое развитие Российского государства в условиях охранительного внутривластического курса: 1870—1890-е гг.: дис. ... д-ра юрид. наук. Нижний Новгород, 2012.
2. Высочайше утвержденное Положение Комитета Министров, опубликованное 24 того же августа. «О временном Наказе Уездным Полициям» 1861. 16 августа // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Санкт-Петербург, 1863. Т. XXXVI. Ч. 2. № 37289.
3. Государственный архив Российской Федерации. Ф. 102. Оп. 225. Д. 235. Л. 4—32.

References:

1. *Biyushkina N. I. Politiko-pravovoe razvitie Rossijskogo gosudarstva v usloviyah ohranitel'nogo vnutripoliticheskogo kursa: 1870—1890-e gg.: dis. ... d-ra yurid. nauk. Nizhnij Novgorod, 2012.*
2. *Vysochajshe utverzhdennoe Polozhenie Komiteta Ministrov, raspublikovannoe 24 togo zhe avgusta. «O vremennom Nakaze Uezdnyim Policiyam» 1861. 16 avgusta // Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii. Sobr. 2. Sankt-Peterburg, 1863. T. XXXVI. Ch. 2. № 37289.*
3. *Rossijskij gosudarstvennyj arhiv Rossijskoj Federacii. F. 102. Op. 225. D. 235. L. 4—32.*
4. *Zakonodatel'nye akty perekhodnogo vremeni 1904—1908 gg.: sbornik zakonov, manifes-*

ДИСКУССИОННАЯ ТРИБУНА

ЮЛИЯ ВАЛЕРЬЕВНА СЕРГЕЕВА,
заместитель начальника кафедры организации
оперативно-разыскной деятельности,
кандидат юридических наук
Академия управления МВД России
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

E-mail: sergeeva.73@yandex.ru

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

УДК 343.102:57:087

DOI 10.24412/2072-9391-2021-359-181-186

Дата поступления статьи: 5 марта 2021 г.

Дата принятия статьи в печать: 10 сентября 2021 г.

YULIYA VALER'EVNA SERGEEVA,
Deputy Head of the Department of Operational
and Investigative Activities Organization,
Candidate of Law
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: sergeeva.73@yandex.ru

Scientific Specialty:
12.00.12 – Criminalistics;
Forensic Expert Activity;
Operational And Investigative Activities.

К вопросу о совершенствовании правовой регламентации задач оперативно-розыскной деятельности

On the Issue of Improving the Legal Regulation of the Operational Investigative Activities Tasks

Аннотация

Актуальность: в современном мире происходит трансформация сознания общества, к сожалению, преступность также не стоит на месте, модернизируя свою структуру, методы, способы и средства деятельности. На органы власти и управления возложена обязанность незамедлительно реагировать на новые вызовы и угрозы безопасности. Реализация этих полномочий осуществляется, в том числе путем совершенствования правовых норм, регламентирующих оперативно-розыскное законодательство. Особое значение приобретает четкое, научно обоснованное понимание задач оперативно-розыскной деятельности. Именно задачи определяют направления, принципы, средства, инструментарий оперативно-розыскного противодействия преступности, полномочия субъектов этой деятельности, а также служат ориентирами для совершенствования законодательства.

Abstract

The relevance: in the modern world, there is a transformation of the consciousness of society, unfortunately, crime also does not stand still, modernizing its structure, methods, methods and means of activity. The authorities and departments are charged with the duty to respond immediately to new challenges and threats to security. The implementation of these powers is carried out, including by improving the legal norms regulating the operational-search legislation. Of particular importance is a clear, scientifically based understanding of the tasks of operational investigative activities. It is the tasks that determine the directions, principles, means, tools for operational and investigative counteraction to crime, the powers of the subjects of this activity, and also serve as guidelines for improving legislation.

The problem statement: the analysis of the legislation regulating operational search activity shows that the regulatory regulation of this sphere

Постановка проблемы: анализ законодательства, регламентирующего оперативно-розыскную деятельность, правоприменительной практики показывает, что нормативное регулирование данной сферы правоохранительной деятельности несовершенно. Существующие правовые пробелы, коллизии законодательства приводят к неоднозначному толкованию, а иногда и к нарушениям некоторых норм.

Цель исследования: на основе анализа нормативно-правового регулирования задач оперативно-розыскной деятельности, изучения научно-теоретических подходов и проблем правоприменительной практики выявить и предложить пути разрешения существующих правовых коллизий.

Методы исследования: диалектика, анализ, синтез, сравнение, абстрагирование, обобщение.

Результаты и ключевые выводы: на основе проведенного исследования обращено внимание на необходимость формирования принципиально новых подходов к совершенствованию правовой регламентации задач оперативно-розыскной деятельности.

Ключевые слова: оперативно-розыскная деятельность; задачи оперативно-розыскной деятельности; оперативно-розыскное законодательство; преступления; противоправные деяния.

of law enforcement activity is imperfect. Existing legal gaps, conflicts of legislation lead to ambiguous interpretation, and sometimes to violations of certain norms.

The purpose of the study: based on the analysis of the regulatory regulation of the tasks of operational and investigative activities, the study of scientific and theoretical approaches and problems of law enforcement practice, to identify and propose ways to resolve existing legal conflicts.

The research methods: dialectics, analysis, synthesis, comparison, abstraction, generalization.

The results and key conclusions: based on the conducted research, attention is drawn to the need to form fundamentally new approaches to improving the legal regulation of the tasks of operational investigative activities.

Key words: operational-search activity; tasks of operational-search activity; operational-search legislation; crimes; illegal acts.

В современном мире происходит трансформация сознания общества, которая характеризуется стремлением к постоянному получению новых знаний, самосовершенствованию и развитию. К сожалению, преступность также не стоит на месте, модернизируя свою структуру, методы, способы и средства деятельности. На органы власти и управления возложена обязанность незамедлительно реагировать на новые вызовы, создающие угрозы безопасности. Все это требует решения концептуальных задач, стоящих перед правоохранительными органами, по совершенствованию организации и тактики борьбы с противоправными деяниями.

Одним из компонентов системы противодействия новым вызовам криминального мира является оперативно-розыскная деятельность (далее – ОРД), эффективность которой, в том числе обуславливается качеством ее правовой регламентации. Достижение цели, как правило, связано с последовательным выполнением определенных действий и насколько правильно, планомерно, лаконично, грамотно и научно обосновано они сформулированы зависит своевременность и качество конечного результата. Особую важность представляет собой четкое определение задач ОРД.

Термин «задача» в толковом словаре С. И. Ожегова описывается следующим образом: «сложный вопрос, проблема, требующая исследования и разрешения» [8, с. 143]. Именно задачи определяют направления, принципы, средства, инвентарий оперативно-розыскного противодействия преступности, полномочия субъектов этой деятельности, а также служат ориентирами для совершенствования законодательства.

Вместе с тем анализ законодательства, регламентирующего ОРД, правоприменительной практики показывает, что нормативное регулирование данной сферы правоохранительной деятельности несовершенно. Существующие правовые пробелы, коллизии законодательства приводят к неоднозначному толкованию, а иногда и к нарушениям некоторых норм.

Примером имеющихся нормативных противоречий могут служить ст. 2 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – ФЗ «Об ОРД»)¹ и ст. 84 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федера-

¹ Об оперативно-розыскной деятельности: Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

ции². Задачи ОРД, которые в основном определены в оперативно-розыскном законе, поставлены без исключения перед всеми органами, осуществляющими ОРД. Вместе с тем законодатель в отдельном нормативном правовом акте выделяет задачи, стоящие перед оперативными подразделениями в местах лишения свободы.

Анализ рассматриваемых законов показывает, что если ряд норм коррелируется между собой, то такие задачи, как: «обеспечение личной безопасности осужденных, персонала исправительных учреждений и иных лиц», а также «выявление, предупреждение и раскрытие готовящихся и совершаемых в исправительных учреждениях нарушений установленного порядка отбывания наказания» оперативно-розыскным законодательством в качестве оснований для проведения оперативно-розыскных мероприятий (далее – ОРМ) не предусмотрены, если речь идет не о преступных деяниях.

Конституционный суд Российской Федерации, излагая свою позицию по данному вопросу, указал, что «если в ходе проведения оперативно-розыскных мероприятий обнаруживается, что речь идет не о преступлении, а об иных видах правонарушений, то ... проведение оперативно-розыскных мероприятий и само дело оперативного учета подлежат прекращению»³.

Рассматривая данную проблематику, А. В. Агарков отмечает, что «налицо коллизия в праве, не позволяющая оперативным работникам ФСИН России в полном объеме осуществлять ОРД» [1, с. 161].

Для устранения правовых противоречий, по мнению автора, представляется целесообразным внести изменения в ст. 2 ФЗ «Об ОРД», представив «обеспечение поддержания установленного режима в учреждениях исполнения наказания», как одну из задач ОРД.

Помимо этого, учитывая современные реалии, стоит подвергнуть сомнению позицию Конституционного суда Российской Федерации о том, что проведение ОРМ возможно лишь при наличии сведений о преступлении. Такая позиция автора аргументирована тем, что изменения, произошедшие в законодательстве в последние годы, свидетельствуют о необходимости постановки перед оперативными подразделениями задач, связанных с выявлением, предупреждением и пресечением не только преступных, но и иных противоправных деяний. Данный вывод об-

условлен введением в ФЗ «Об ОРД» в 2009 г. нормы⁴ о возможности проведения ОРМ органами ФСБ России в целях, имеющих стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, с последующим использованием полученных результатов Федеральной антимонопольной службой Российской Федерации для подтверждения обоснованности судебного иска. Таким образом, реализованные результаты ОРД становятся основанием для возникновения гражданско-правовых деликтов.

Кроме того, в 2013 г. в ст. 11 ФЗ «Об ОРД» внесены дополнения⁵, согласно которым результаты ОРД могут направляться в налоговые органы для обеспечения соблюдения законодательства о налогах и сборах, по обеспечению представления интересов государства в делах о банкротстве, а также при реализации полномочий в сфере государственной регистрации юридических лиц. Данная норма не только способствует возникновению, изменению и прекращению гражданско-правовых отношений, но и позволяет использовать результаты ОРД для выявления административных деликтов, о чем ярко свидетельствует анализ судебной практики, причем не только в рамках соблюдения налогового законодательства, но и по другим составам правонарушений.

Например, в постановлении судьи Красногорского районного суда г. Каменска-Уральска Свердловской области по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 20.3.1. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), указано, что представленные в качестве доказательств результаты ОРМ по установлению ip-адреса, принадлежащего пользователю Х., «судья признает допустимыми, поскольку они носят объективный характер и получены в соответствии с законом»⁶.

В другом судебном решении по рассмотрению правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 14.1.1. КоАП РФ отмечено, что выявленные в ходе ОРД нарушения административного за-

² Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08 января 1997 г. № 1-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198.

³ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 1998 г. № 86-О «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» по жалобе гражданки И. Г. Черновой» // СЗ РФ. 1998. № 34. С. 4368.

⁴ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства»: Федеральный закон от 29 апреля 2008 г. № 58 // СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 1941.

⁵ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям: Федеральный закон от 28 июня 2013 г. № 134-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 26. Ст. 3207.

⁶ Постановление судьи Красногорского районного суда г. Каменска-Уральска Свердловской области № 5-414/2020 от 28 июля 2020 г. по делу № 5-414/2020 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/wMQu8FnCuRQI/> (дата обращения: 05.02.2021).

конодательства... должны фиксироваться в протоколе о привлечении к административной ответственности⁷.

Аналогичная позиция отражена в официальном письме Генпрокуратуры России, согласно которому, в случаях, если результаты ОРД содержат данные, указывающие на признаки административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ, оперативные подразделения обязаны незамедлительно направлять их прокурору для решения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении⁸.

Анализируя этот документ, стоит отметить, что, во-первых, только органы, осуществляющие ОРД, могут издавать нормативные акты, регулирующие организацию и тактику проведения ОРМ, соответственно, данные полномочия не входят в компетенцию Генеральной прокуратуры Российской Федерации; во-вторых, порядок представления результатов ОРД прокурору нормативно не регламентирован (в отличие от представления таких материалов в орган дознания, следователю, в суд⁹, а также в налоговый орган¹⁰); в-третьих, неукоснительное исполнение требования о передаче результатов ОРД «может нарушить нормальный ход документирования основного противоправного деяния и повлечь нарушение принципа конспирации» [7, с. 51].

Еще одним аргументом в пользу мнения автора о необходимости формулировки задачи ОРД, связанной с выявлением, предупреждением и пресечением противоправных деяний, может служить возобновление с 2009 г. действия института административной преюдиции в уголовном законодательстве. Действующая редакция Уголовного кодекса Российской Федерации¹¹ включает 12 статей, содержащих административную преюдицию и их количество с каж-

дым годом продолжает увеличиваться [3, с. 3]. Проведение ОРМ по документированию составов преступлений с признаками повторно совершенных административных правонарушений требует поэтапного решения определенных задач, первая из которых всегда будет связана с выявлением административного правонарушения, а последующие – с предупреждением, пресечением и раскрытием преступления.

Решением рассмотренных проблем правоприменительной практики может выступать внесение изменений в ст. 2 ФЗ «Об ОРД» и изложение ее в следующей редакции: «выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступных и (или) иных противоправных деяний, а также выявление и установление лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших».

На необходимость модернизации задач ОРД также указывал В. М. Аتماжитов, говоря о том, что борьба с преступностью не является единственной целью оперативно-розыскной деятельности правоохранительных органов. Профессор излагал свое видение постановки задач, в том числе связанных с организацией розыскной работы [2, с. 126–144].

Частично соглашаясь с его позицией и разделяя мнение других исследователей [9, с. 247], считаем, что изложенная редакция п. 2 ст. 2 ФЗ «Об ОРД» носит узконаправленный характер, не отражает весь спектр объектов розыскной работы и не коррелируется с п. 12 ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»¹². Предлагаем сформулировать данную задачу следующим образом: «осуществление розыскной и идентификационной деятельности».

Мнение о необходимости модернизации задач ОРД разделяет и Н. С. Железняк [5, с. 1–33]. В своих работах профессор предлагает изменить действующую редакцию ст. 2 ФЗ «Об ОРД», включив к уже существующим следующие задачи: «оперативное обслуживание криминогенных объектов и территорий», «обеспечение безопасности лиц, подлежащих государственной защите», а также вводит понятие «лица, замышляющие преступления».

Придерживается аналогичной точки зрения и В. А. Гусев, который считает, что «спектр использования результатов ОРД значительно шире» и полагает, что, помимо существующих направлений, можно использовать результаты ОРД при принятии административных (управленческих) решений; при реализации отдельных полномочий налоговых органов; в рамках арбитражного судопроизводства [4, с. 86–91].

⁷ Решение судьи Хорошевского районного суда г. Москвы № 12-1641/2013 12-76/2014 от 20 мая 2014 г. по делу № 12-1641/2013 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/OPF5X3pd6Prc/> (дата обращения: 05.02.2021).

⁸ Об организации взаимодействия контрольно-надзорных органов, органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, и органов следствия с органами прокуратуры при выявлении признаков правонарушений, предусмотренных ст. 19.28 КоАП РФ, и при расследовании дел об административных правонарушениях указанной категории [Электронный ресурс]: письмо Генпрокуратуры России от 16 февраля 2015 г. № 86-242-2014/Нд4167-15. Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹ Об утверждении Инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд: приказ МВД России № 776, Минобороны России № 703, ФСБ России № 509, ФСО России № 507, ФТС России № 1820, СВР России № 42, ФСИН России № 535, ФСКН России № 398, СК России № 68 от 27 сентября 2013 г.

¹⁰ О порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности налоговому органу: приказ МВД России № 317, ФНС России № ММВ-7-2/481@ от 29 мая 2017 г.

¹¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

¹² О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

Как мы видим, за двадцатипятилетнюю практику реализации норм ФЗ «Об ОРД» многие исследователи аргументировали необходимость модернизации существующих задач ОРД, их систематизацию с точки зрения логической последовательности, значимости и самостоятельности [2, 4, 5, 6, 10].

Разделяя мнение теоретиков ОРД, автор еще раз подчеркивает необходимость совершенствования оперативно-розыскного законодательства. Следует устранить правовые противоречия, привести положения ст. 7 ФЗ «Об ОРД» в соответствие с задачами ОРД, определенными в ст. 2 указанного закона. Так как проведение оперативно-розыскных мероприятий возможно лишь для решения задач ОРД, полагаем, что в связи с этим уместно возложить на оперативные подразделения требующие решения задачи в сфере антикоррупционного законодательства; обеспечения сохранности государственной тайны; государственной защиты участников уголовного судопроизводства, отдельных категорий должностных лиц; международного сотрудничества в противодействии преступности и др.

Для анализа и определения направлений совершенствования оперативно-розыскного законодательства Российской Федерации представляет интерес прогрессивный опыт государств-участников Содружества Независимых Государств (далее – СНГ). В Республике Казахстан наряду с нормативным закреплением задачи органов, осуществляющих ОРД, по защите прав, свобод и законных интересов человека и гражданина от противоправных посягательств, регламентирована задача по поддержанию установленного режима в местах лишения

свободы¹³. Аналогичные позиции закреплены в оперативно-розыском законодательстве Республики Армения¹⁴.

Кроме того, заслуживает внимания в законодательстве большинства стран СНГ обобщенная формулировка задачи по обеспечению безопасности, без разделения ее на подвиды. Следуют согласиться с позицией законодателя, так как она обусловлена реалиями сегодняшнего времени, в связи с чем п. 3 ст. 2 ФЗ «Об ОРД» требует корректировки с учетом положений Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»¹⁵. Нам видится следующая ее редакция: «выявление, предупреждение и устранение угроз безопасности, локализация и нейтрализация последствий их проявления». Данная формулировка задачи определяет основные направления ОРД по обеспечению безопасности и учитывает перспективы возможного возникновения новых видов угроз.

Таким образом, автор пришел к выводу о том, что объективная реальность требует принципиально новых подходов к совершенствованию правовой регламентации задач оперативно-розыскной деятельности, а существующие проблемы в правоприменительной практике нуждаются в глубоком научно обоснованном осмыслении и эволюции всего оперативно-розыскного законодательства в условиях современных реалий.

¹³ Об оперативно-розыскной деятельности: закон Республики Казахстан от 15 сентября 1994 г. URL: <https://adilet.zan.kz/nis/docs/Z940004000> (дата обращения: 10.02.2021).

¹⁴ Об оперативно-розыскной деятельности: закон Республики Армения от 22 октября 2007 г. URL: <https://parliament.am/legislation.php> (дата обращения: 10.02.2021).

¹⁵ О безопасности: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

Список литературы:

1. *Агарков А. В.* Задачи оперативно-розыскной деятельности, осуществляемой оперативными подразделениями уголовно-исполнительной системы России // Вестник Нижегородского университета имени Н.И. Лобачевского. 2015. № 5–6.
2. *Атмажитов В. М.* О сущности и правовой основе оперативно-розыскной деятельности (научный доклад) // Конституционно-правовые проблемы оперативно-розыскной деятельности: сборник материалов Всероссийского круглого стола. Санкт-Петербург, 2012.
3. *Богданов А. В.* Административная преюдиция в уголовном праве России: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2019.

References:

1. *Agarkov A. V.* Zadachi operativno-rozysknoj deyatel'nosti, osushchestvlyajemoj operativnymi podrazdeleniyami ugovovno-ispolnitel'noj sistemy Rossii // Vestnik Nizhegorodskogo universiteta imeni N. I. Lobachevskogo. 2015. № 5–6.
2. *Atmazhitov V. M.* O sushchnosti i pravovoj osnove operativno-rozysknoj deyatel'nosti (nauchnyj doklad) // Konstitucionno-pravovye problemy operativno-rozysknoj deyatel'nosti: sbornik materialov Vserossijskogo kruglogo stola. Sankt-Peterburg, 2012.
3. *Bogdanov A. V.* Administrativnaya prejudiciya v ugovovnom prave Rossii: dis. ... kand. jurid. nauk. Moskva, 2019.
4. *Gusev V. A.* Ispol'zovanie rezul'tatov operativno-rozysknoj deyatel'nosti: novye tendencii //

4. Гусев В. А. Использование результатов оперативно-разыскной деятельности: новые тенденции // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2014. № 1 (28).
5. Железняк Н. С. Вопросы актуализации Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»: монография. Красноярск, 2019.
6. Зеленская Т. В. Значение задач оперативно-розыскной деятельности в уголовном судопроизводстве // Сибирские уголовно-процессуальные и криминалистические чтения: сборник научных трудов. Иркутск, 2008.
7. Мотрович И. Д., Семенчук В. В., Кулеш Е. А. Использование результатов оперативно-разыскной деятельности в административно-юрисдикционном производстве // Административное право и процесс. 2018. № 11.
8. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. 2-е изд., испр. и доп. Москва, 1994.
9. Парфёнов А. В., Павличенко Н. В., Лапунова Ю. А. и др. Гносеологическая природа розыскной и идентификационной деятельности // Всероссийский криминологический журнал. 2019. Т. 13. № 2 (50).
10. Шумилов А. Ю. О видах и направлениях современной оперативно-разыскной деятельности: к постановке проблемы // Оперативник (сыщик). 2013. № 4 (37).
- Vestnik Volgogradskoj akademii MVD Rossii. 2014. № 1 (28).
5. Zheleznyak N. S. Voprosy aktualizacii Federal'nogo zakona «Ob operativno-rozysknoj deyateli'nosti»: monografiya. Krasnoyarsk, 2019.
6. Zelenskaya T. V. Znachenie zadach operativno-rozysknoj deyateli'nosti v ugovolnom sudoproizvodstve // Sibirskie ugovolno-processual'nye i kriminalisticheskie chteniya: sbornik nauchnyh trudov. Irkutsk, 2008.
7. Motrovich I. D., Semenchuk V. V., Kulesh E. A. Ispol'zovanie rezul'tatov operativno-razysknoj deyateli'nosti v administrativno-yurisdikcionnom proizvodstve // Administrativnoe pravo i process. 2018. № 11.
8. Ozhegov S. I. Tolkovyj slovar' russkogo yazyka / S. I. Ozhegov, N. Yu. Shvedova. 2-e izd., ispr. i dop. Moskva, 1994.
9. Parfenov A. V., Pavlichenko N. V., Lapunova Yu. A. i dr. Gnoseologicheskaya priroda rozysknoj i identifikacionnoj deyateli'nosti // Vserossijskij kriminologicheskij zhurnal. 2019. T. 13. № 2 (50).
10. Shumilov A. Yu. O vidah i napravleniyah sovremennoj operativno-razysknoj deyateli'nosti: k postanovke problemy // Operativnik (syshchik). 2013. № 4 (37).

Для цитирования:

Сергеева Юлия Валерьевна. К вопросу о совершенствовании правовой регламентации задач оперативно-розыскной деятельности // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 3 (59). С. 181–186.

For citation:

Sergeeva Yuliya Valer'evna. On the issue of improving the legal regulation of the operational investigative activities tasks // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2021. № 3 (59). P. 181–186.