



ISSN 2072-9391

№ 3 (67) Сентябрь 2023  
№ 3 (67) September 2023

# 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 • 2023

Главный редактор  
**Синенко Сергей Андреевич**,  
доктор юридических наук, доцент,  
начальник Академии управления МВД России.  
Москва. Российская Федерация.  
Заместитель главного редактора  
**Бобе Людмила Николаевна**,  
кандидат исторических наук, доцент,  
заместитель начальника  
Академии управления МВД России.  
Москва. Российская Федерация

# ТРУДЫ

## АКАДЕМИИ УПРАВЛЕНИЯ МВД РОССИИ

# 2023

## № 3 (67)

сентябрь

Журнал издается  
с декабря 2006 г.

### Редакционный совет

**Авакьян Сурен Адибекович**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Юридического факультета Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова;  
**Беляева Лариса Ивановна**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры уголовной политики Академии управления МВД России;  
**Майдыков Анатолий Федорович**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, профессор кафедры управления органами внутренних дел в особых условиях центра командно-штабных учений Академии управления МВД России;  
**Мацкевич Игорь Михайлович**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, профессор кафедры уголовного права и криминологии Юридического факультета Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова;

**Росинская Елена Рафаиловна**, доктор юридических наук, профессор, академик РАЕН, заслуженный деятель науки Российской Федерации, директор Института судебных экспертиз Московской государственной юридической академии имени О. Е. Кутафина (МГЮА);  
**Сейтенов Калилла Кабаевич**, доктор юридических наук, профессор, первый проректор Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан;  
**Эбзеев Борис Сафарович**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

### Редакционная коллегия

**Андреева Ирина Анатольевна**, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России;  
**Воронин Михаил Юрьевич**, доктор юридических наук, профессор, директор Института международного права и правосудия Московского государственного лингвистического университета;  
**Гаврилов Борис Яковлевич**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Кыргызской Республики, профессор кафедры управления органами расследования преступлений Академии управления МВД России;  
**Джоробекова Арзыгуль Мамаюновна**, доктор юридических наук, заслуженный юрист Кыргызской Республики, профессор, заместитель начальника Академии МВД Кыргызской Республики имени генерал-майора милиции Э. А. Алиева по науке и учебной работе;  
**Дильбарханова Жанат Рахмжановна**, доктор юридических наук, профессор, заместитель начальника Алматинской академии МВД Республики Казахстан имени Макана Есбулатова;  
**Киричёр Евгений Владимирович**, доктор юридических наук, доцент, начальник управления учебно-методической работы Академии управления МВД России;  
**Кононов Анатолий Михайлович**, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Московского государственного университета технологии и управления имени К. Г. Разумовского (Первый казачий университет), заслуженный юрист Российской Федерации;  
**Кулешов Роман Владимирович**, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры криминалистики и оперативно-разыскной деятельности Ростовского юридического института МВД России;  
**Лексин Иван Владимирович**, доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой правовых основ управления факультета государственного управления Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова;  
**Мелёхин Александр Владимирович**, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры государственного строительства и права Университета прокуратуры Российской Федерации;  
**Можаяева Ирина Павловна**, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры организации деятельности органов внутренних дел Академии управления МВД России;  
**Мулукаев Роланд Сергеевич**, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник отдела по изучению проблем истории МВД России научно-исследовательского центра Академии управления МВД России;

**Невский Сергей Александрович**, доктор юридических наук, профессор, заместитель начальника Всероссийского научно-исследовательского института МВД России – начальник научно-исследовательского центра № 1;  
**Орлов Владислав Николаевич**, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры тактики служебно-боевого применения подразделений Санкт-Петербургского военного ордена Жукова института войск национальной гвардии Российской Федерации;  
**Осокин Роман Борисович**, доктор юридических наук, профессор, начальник факультета подготовки научно-педагогических и научных кадров Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя;  
**Павличенко Николай Владимирович**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, главный научный сотрудник отдела по изучению проблем истории МВД России научно-исследовательского центра Академии управления МВД России;  
**Победкин Александр Викторович**, доктор юридических наук, профессор, начальник кафедры уголовной политики Академии управления МВД России;  
**Пожарский Дмитрий Владимирович**, доктор юридических наук, доцент, начальник кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России;  
**Редкоус Владимир Михайлович**, доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук;  
**Репьев Артём Григорьевич**, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России;  
**Ситковский Андрей Леонидович**, кандидат юридических наук, доцент, врио начальника научно-исследовательского центра Академии управления МВД России;  
**Солдатов Александр Петрович**, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник отдела по изучению социальных процессов и разработке комплексных проблем обеспечения правопорядка научно-исследовательского центра Академии управления МВД России;  
**Тишуткина Инна Валериевна**, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры криминалистики Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя;  
**Цепелев Валерий Филиппович**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры уголовного права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА);  
**Мартыненко Наталия Эдуардовна** (секретарь), доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовной политики Академии управления МВД России

Editor-in-Chief

**Sergey A. SINENKO,**

Dr. of law, Associate Professor,  
Head of the Academy of the Ministry  
of Internal Affairs of Russia. Moscow.  
Russian Federation.

Deputy Editor-in-Chief

**Lyudmila N. BODE,**

Candidate of Historical Sciences,  
Associate Professor, Deputy Head  
of the Academy of the Ministry of Internal  
Affairs of Russia. Moscow. Russian Federation

# PROCEEDINGS

## OF THE MANAGEMENT ACADEMY

### OF THE MINISTRY OF THE INTERIOR OF RUSSIA

# 2023

## № 3 (67)

### September

The Journal  
has been published since  
December 2006

#### Editorial Council

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

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

#### Editorial Board

**Irina A. Andreyeva**, Dr. of Law, Associate Professor, Professor at the Department of State and Law Disciplines, Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. Moscow. Russian Federation;  
**Mikhail Yu. Voronin**, Dr. of Law, Professor, Head of the Institute of International Law and Justice, Moscow State Linguistic University. Moscow. Russian Federation;  
**Boris Ya. Gavrlov**, Dr. of Law, Professor, Merited Law Expert of the Russian Federation, Professor at the Department of Management of Bodies and Units Crimes' Investigation, Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. Moscow. Russian Federation;  
**Arzygul' M. Dzhorobekova**, Dr. of Law, Professor, Merited Law Expert of the Kyrgyz Republic, Deputy Head for Science and Academic Work, 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, Makan Yesbulatov Almaty Academy of the Ministry of the Interior of the Republic of Kazakhstan. Astana. Republic of Kazakhstan;  
**Evgeniy V. Kirichyok**, Dr. of Law, Associate Professor, Head of the Educational Methodical Work Management, Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. Moscow. Russian Federation;  
**Anatolij M. Kononov**, Dr. of Law, Professor, Merited Law Expert of the Russian Federation, Professor of the Department of State Law Disciplines, K. G. Razumovsky Moscow State University of technologies and management (the First Cossack University). Moscow, Russian Federation;  
**Roman V. Kuleshov**, Dr. of Law, Associate Professor, Professor of the Department of Criminology and Operational Investigative Activities of the Rostov Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia;  
**Ivan V. Leksin**, Dr. of Law, Associate Professor, Head of the Department of the Legal Foundations for Management at the Faculty, Lomonosov Moscow State University. Moscow. Russian Federation;  
**Alexander V. Myelyohin**, Dr. of Law, Professor, Professor at the Department of the State Building and Law, University of the Prosecutor's office of the Russian Federation. Moscow. Russian Federation;  
**Anatolij N. Mironov**, Dr. of Law, Associate Professor, Professor at the Department of Public Protection Bodies Management, Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. Moscow. Russian Federation;  
**Irina P. Mozhaeva**, Dr. of Law, Associate Professor, Professor of the Department of Organization of the Activities of Internal Affairs Bodies, Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. Moscow. Russian Federation;  
**Roland S. Mulukayev**, Dr. of Law, Associate Professor, Chief Researcher at the Department of the History of the Interior Ministry of Russia Problems Studying at the Research Center, Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. Moscow. Russian Federation;

**Sergej A. Nevskij**, Dr. of Law, Professor, Deputy Head of the all-Russian Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia – Head of the Research Center № 1. Moscow. Russian Federation;  
**Vladislav N. Orlov**, Dr. of Law, Associate Professor, Professor of the Department of Tactics of Service and Combat Use of Units, St. Petersburg Military Order of Zhukov Institute of the National Guard of the Russian Federation. St. Petersburg. Russian Federation;  
**Roman B. Osokin**, Dr. of Law, Professor, Head of the Faculty for Training Research and Teaching Staff, Kikot Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. Moscow. Russian Federation;  
**Nikolay V. Pavlichenko**, Dr. of Law, Professor, Merited Law Expert of the Russian Federation, Chief Researcher at the Department of the History of the Interior Ministry of Russia Problems Studying at the Research Center Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. Moscow, Russian Federation;  
**Alexander V. Pobedkin**, Dr. of Law, Professor, Head at the Department of the Criminal Policy Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. Moscow. Russian Federation;  
**Dmitry V. Pozharsky**, Dr. of Law, Associate Professor, Head of State and Legal Disciplines Department, Management Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. Moscow. Russian Federation;  
**Vladimir M. Redkous**, Dr. of Law, Professor, Leading Researcher of the Sector of Administrative Law and Administrative Process of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences;  
**Artem G. Repyev**, Dr. of Law, Associate Professor, Professor of State and Legal Disciplines Department, Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia. Moscow. Russian Federation;  
**Andrej I. Sitkovskij**, Candidate of law, Associate Professor, acting chief of Research Center of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia;  
**Alexander P. Soldatov**, Dr. of Law, Professor, Chief Researcher of the Department for the Study of Social Processes and the development of complex problems of law enforcement at the Research Center, Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. Moscow. Russian Federation;  
**Inna V. Tishutina**, Dr. of Law, Associate Professor, Professor of the Department of Criminology of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V. Ya. Kikot;  
**Valeriy F. Tsepelev**, Dr. of Law, Professor, Merited Law Expert of the Russian Federation, Professor at the Department of the Criminal Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL). Moscow. Russian Federation;  
**Natalia E. Martynenko** (Secretary), Dr. of Law, Professor, Professor at the Department of the Criminal Policy, Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. Moscow. Russian Federation

Над номером работали:

П. А. Рогов, В. А. Яровая  
Н. А. Якушева,

Техническая верстка А. А. Мельниковой

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 29.09.2023.  
Формат 60×84 1/8.  
Объем 26,27 п. л. Тираж 500 экз.  
Первый завод 80 экз. Заказ № 51у.  
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: rio\_aumvd@mvd.ru  
Подписной индекс  
по Объединенному каталогу  
«Пресса России»: 15548.  
Сайт: <https://a.mvd.pf/folder/6891081>.

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

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

© Академия управления МВД России, 2023

# ТРУДЫ АКАДЕМИИ УПРАВЛЕНИЯ МВД РОССИИ

2023  
№ 3 (67)

сентябрь

Журнал издается  
с декабря 2006 г.

## СОДЕРЖАНИЕ

### НАУЧНО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

- Аникин В. Н. Модель и методология исследования правового регулирования управления развитием правоохранительной сферы..... 8
- Гирько С. И. Современная преступность в Российской Федерации как вызов и угроза национальной безопасности..... 21
- Киричек Е. В. Достойная жизнь в России — социальном государстве: размышления в контексте конституционно-правовой науки и решений Конституционного Суда Российской Федерации..... 29
- Корабельникова Ю. Л. Понятие и содержание безопасности личности в современном государстве..... 39
- Ситковский А. Л., Латов Ю. В., Васильченко А. А. Сущность и причины социальной напряженности в контексте обеспечения общественной безопасности..... 49

### ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ МЫСЛИ

- Борисов А. В., Поликарпов И. А. Историческая политика государства и общество в период подготовки и начала проведения Великих реформ 60-х гг. XIX в. .... 60
- Рыжова Ю. В. Формирование правовых основ обеспечения государственной безопасности в Российской империи в конце XIX — начале XX в. .... 68
- Саркисян Г. Г. Информационно-пропагандистское сопровождение деятельности государства по обеспечению информационной безопасности в дореволюционной России ..... 77

### ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

- Гасымов А. Н. К вопросу о надзорной деятельности прокурора в досудебном производстве зарубежных стран..... 88
- Иванов П. И. Ретроспективный и компаративный анализ эволюции оперативно-розыскного предупреждения экономических и коррупционных преступлений..... 97

### ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: МЕТОДОЛОГИЯ, ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

- Гусев В. С. К вопросу об ограничении права на обращение в органы публичной власти как временной меры в условиях действия специальных правовых режимов..... 108
- Княжев В. Б., Грищенко Л. Л., Егоров К. А. Алгоритм работы руководителя территориального органа МВД России в особых условиях ..... 118
- Лукашов Н. В. Теоретические и организационные основы цифровой трансформации территориальных органов внутренних дел системы МВД России ..... 128
- Самольсов П. В., Белова С. Н., Цвилий-Букланова А. А. Механизмы снижения экономических и правовых рисков в сфере закупок для нужд МВД России ..... 138

## 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.

## УГОЛОВНАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ

Мартыненко Н. Э., Мартыненко Э. В. Формализация срока наказания для лица, совершившего преступление: миф или реальность? ..... 147

## ВЫЯВЛЕНИЕ, РАСКРЫТИЕ И РАССЛЕДОВАНИЕ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

Кубасов И. А., Лекарь Л. А. Внедрение перспективных систем мониторинга и анализа больших данных, полученных в сети Интернет, для обеспечения деятельности оперативных подразделений МВД России ..... 154

Поздняков А. Н. О современной тактике привлечения к уголовной ответственности лиц, занимающих высшее положение в преступной иерархии: проблемы и тенденции ..... 162

Филиппов Д. В. Сокращенное дознание следует заменить новой формой расследования преступлений — особым порядком досудебного производства ..... 167

## СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ, ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР, ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Садикова У. В. Требование прокурора об устранении допущенных в ходе предварительного следствия нарушений федерального законодательства: механизм исполнения ..... 176

## ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ РЕТРОСПЕКТИВА

Беляева Л. И., Климов А. Ю. Правовое обеспечение деятельности московской полиции во времена Екатерины II и Павла I ..... 182

## Трибуна молодого ученого

Красовская Е. Л. Использование беспилотных летательных аппаратов в системе МВД России при осуществлении оперативно-розыскной деятельности, в том числе розыска без вести пропавших ..... 190

Матвеев Д. О. Генезис понятия «взаимодействие» применительно к деятельности МВД России и ФСИН России ..... 196

Сергеева Т. Н. Проблема сущности и функций Советского государства в трудах профессора А. П. Косицына ..... 204

Фарахiev Д. М. Деятельность подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции по документированию преступлений, совершаемых с использованием цифровых финансовых и криптовалютных активов ..... 213

Шемакин Д. В. Историческое развитие категории «уголовный проступок» в советский период ..... 222



Worked with issue:

P. A. Rogulyov,  
N. A. Yakusheva,

V. A. Yarovaya

Technical layout A. A. Melnikovoj

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 29.09.2023.

Format 60×84 1/8

Capacity, printed sheet 26,27 p. s.

Circulation 500 copies.

First edition: 80 copies. Order № 51y.

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: rio\_aumvd@mvd.ru

Subscription index

at the General catalogue

"Pressa Rossii": 15548.

Website: <https://a.mvd.ru/folder/6891081>.

Printed by the Unit for Typographic and Operative Printing

of the Publishing Department

of the Management Academy

of the Ministry of the Interior of Russia.

125171, Zoi i Alexandra

Kosmodemyanskikh St., 8, Moscow.

Tel.: 8 (499) 745-81-43.

By the decision of the Higher

Attestation Commission

of the Ministry of Science and High

Education the Russian Federation

journal "Proceedings

of the Management Academy

of the Ministry of the Interior

of Russia" is included in the list

of reviewed scientific journals,

in which major scientific results

of dissertations for the degree

of doctor and candidate of sciences

should be published by scientific

specialties: 5.1.1, 5.1.2, 5.1.4.

© Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia, 2023

# PROCEEDINGS

OF THE MANAGEMENT ACADEMY

OF THE MINISTRY OF THE INTERIOR OF RUSSIA

# 2023

## № 3 (67)

### September

The Journal  
has been published since  
December 2006

## CONTENT

### SCIENTIFIC METHODOLOGICAL PROBLEMS

- Anikin V. N. Model and Methodology of the Study of Legal Regulation of the Development of the Law Enforcement Sphere ..... 8
- Girko S. I. Modern Crime in the Russian Federation as a Challenge and Threat to National Security.....21
- Kirichek E. V. Decent Life in Russia – a Social State: Reflections in the Context of Constitutional and Legal Science and Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation..... 29
- Korabelnikova Yu. L. The Concept and Content of Personal Security in the Modern State..... 39
- Sitkovsky A. L., Latov Yu. V., Vasilchenko A. A. The Essence and Causes of Social Tension in the Context of Ensuring Public Safety ..... 49

### HISTORY OF STATE-LEGAL THOUGHT

- Borisov A. V., Polikarpov I. A. The State Historical Policy and Society During the Preparation and the Beginning of the Great Reforms of the 60s in the 19<sup>th</sup> Century..... 60
- Ryzhova Yu. V. Formation of the Legal Basis for Ensuring State Security in the Russian Empire at the end of the 19<sup>th</sup> – beginning of the 20<sup>th</sup> Century ..... 68
- Sarkisyan G. G. Information and Propaganda Support of the Activities of the State to Ensure Information Security in Pre-Revolutionary Russia .....77

### STATE-LEGAL CONSTRUCTION IN RUSSIA AND ABROAD

- Gasimov A. N. On the Issue of the Supervisory Activity of the Prosecutor in the Pre-Trial Proceedings of Foreign Countries ..... 88
- Ivanov P. I. Retrospective and Comparative Analysis of the Evolution of Operational Investigative Prevention of Economic and Corruption Crimes...97

### STATE MANAGEMENT: METHODOLOGY, LEGAL ENFORCEMENT

- Gusev V. S. On the Issue of Restricting the Right to Appeal to Public Authorities as a Temporary Measure under Special Legal Regimes ..... 108
- Kniazhev V. B., Grischenko L. L., Egorov K. A. Algorithm of Work of the Head of the Territorial Body of the Ministry of Internal Affairs of Russia in Special Conditions..... 118
- Lukashov N. V. Theoretical Foundations and Organization of Digital Transformation of Territorial Bodies of Internal Affairs of the System of the Ministry of Internal Affairs of Russia ..... 128
- Samolysov P. V., Belova S. N., Tsviliy-Buklanova A. A. Mechanisms for Reducing Economic and Legal Risks in the Field of Procurement for the Needs of the Ministry of Internal Affairs of Russia ..... 138

## 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.

## CRIMINAL POLICY OF RUSSIA

**Martynenko N. E., Martynenko E. V.** Formalization of the Term of Punishment for a Person Who Committed a Crime: Myth or Reality? ..... 147

## DETECTION, CLEARANCE AND INVESTIGATION OF CRIMES

**Kubasov I. A., Lekar L. A.** Introduction of Advanced Systems for Monitoring and Analyzing Big Data Obtained on the Internet to Ensure the Activities of Operational Units of the Ministry of Internal Affairs of Russia ... 154  
**Pozdnyakov A. N.** On Modern Tactics of Bringing to Criminal Responsibility Persons Occupying the Highest Position in the Criminal Hierarchy: Problems and Trends..... 162  
**Filippov D. V.** Reduced Inquiry Should be Replaced by a New Form of Investigation of Crimes – a Special Procedure for Pre-Trial Proceedings .. 167

## JUDICIAL POWER, PROSECUTOR'S SUPERVISION, LAW ENFORCEMENT ACTIVITIES

**Sadiokova U. V.** Prosecutor's Demand to Eliminate the Violations of Federal Legislation Made During the Preliminary Investigation: Execution Mechanism..... 176

## LAW ENFORCEMENT RETROSPECTIVE

**Belyaeva L. I., Klimov A. Yu.** Legal Support of the Moscow Police During the Time of Catherine II and Paul I ..... 182

## TRIBUNE OF THE YOUNG SCIENTIST

**Krasovskaya E. L.** The Use of Unmanned Aerial Vehicles in the System of the Ministry of Internal Affairs of Russia in the Implementation of Operational Search Activities, Including the Search for Missing Persons ... 190  
**Matveev D. O.** The Genesis of the Concept of "Interaction" in Relation to the Activities of the Ministry of Internal Affairs of Russia and the Federal Penitentiary Service of Russia ..... 196  
**Sergeeva T. N.** The Problem of the Essence and Functions of the Soviet State in the Works of Professor A. P. Kositsyn..... 204  
**Farakhiev D. M.** Activities of Economic Security and Anti-Corruption Units in the Process of Counteracting Crimes Committed with the Use of Digital Financial Assets..... 213  
**Shemyakin D. V.** Historical Development of the Category of "Criminal Offense" in the Soviet Period ..... 222



# НАУЧНО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ проблемы

**Аникин Виктор Николаевич,**  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедры теории и методологии  
государственного управления,  
Академия управления МВД России,  
Российская Федерация, 125171, г. Москва,  
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

E-mail: VNanikin18@yandex.ru

Научная специальность:  
5.1.2. Публично-правовые  
(государственно-правовые) науки

УДК 351.74

DOI 10.24412/2072-9391-2023-367-8-20

Дата поступления статьи: 23 марта 2023 г.

Дата принятия статьи в печать: 18 сентября 2023 г.

**Victor Nikolaevich Anikin,**  
Candidate of Law,  
Associate Professor at the Department  
of the Theory and Methodology  
for National Management,  
Management Academy of the Ministry  
of the Interior of Russia,  
Russian Federation, 125171, Moscow,  
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8  
E-mail: VNanikin18@yandex.ru

Scientific specialty:  
5.1.2. Public Law  
(State Law) Sciences

## Модель и методология исследования правового регулирующего управления развитием правоохранительной сферы

## Model and Methodology of the Study of Legal Regulation of the Development of the Law Enforcement Sphere

### Аннотация

*Постановка проблемы:* обеспечение защиты конституционных прав и свобод граждан, интересов общества и государства от криминальных угроз служит залогом устойчивого социально-экономического развития страны, основой реализации возможностей и повышения благосостояния ее жителей и является необходимым условием для поддержания должного уровня морально-правовой атмосферы.

Реализация данных целей возможна путем преобразования общественно-государственного и социально-правового пространства, способного успешно противодействовать

### Abstract

*Problem statement:* ensuring the protection of the constitutional rights and freedoms of citizens, the interests of society and the state from criminal threats is the key to sustainable socio-economic development of the country, the basis for realizing the opportunities and improving the welfare of its residents and is a prerequisite for maintaining a proper level of moral atmosphere.

The realization of these goals is possible by transforming the public-state and socio-legal space capable of successfully countering crime, ensuring law and order and public safety. It seems that the category of the law enforcement sphere can serve as such a developing space, and its sub-

преступности, обеспечивать правопорядок и общественную безопасность. Представляется, что таким развивающимся пространством может служить категория правоохранительной сферы, а ее содержательная концепция позволит систематизировать элементы и объекты теории и методологии права и государственного управления, использовать ее в качестве основополагающего объекта стратегического управления и развития в Российской Федерации.

Несмотря на частое употребление данной категории, в теории и практике государственного управления ее характеристики, механизмы развития и управления, их правовое регулирование не изучены, что актуализирует проведение комплексного научного исследования на основе специальной модели и методологии.

*Цель исследования:* определить сущность правоохранительной сферы и предложить модель и методологию исследования правового регулирования управления ее развитием.

*Методы исследования:* системный анализ, структурно-функциональный анализ, сравнительно-правовой анализ.

*Результаты и ключевые выводы:* обоснованная теоретико-методологическая модель исследования правового регулирования управления развитием правоохранительной сферы изначально нацелена на выявление и синтез всего ценного, что имеется в различных версиях интерпретации правового и социального пространства, в котором устанавливаются и охраняются правовые нормы, обеспечивается соблюдение прав и свобод, законность и правопорядок, общественная безопасность и эффективное противодействие преступности.

Разработка специального методологического инструментария исследования правоохранительной сферы, правового регулирования управления ее развитием представляется одной из весьма важных и, к сожалению, явно недостаточно разработанных тем в современной теории и методологии права и государственного управления.

Сформулированная автором на основе предположения о сущности правоохранительной сферы как правового и социального пространства, способного к развитию и управлению, гипотеза о том, что их эффективность во многом определяется качеством правового регулирования, и может быть положена в основу комплексного исследования правового регулирования управления развитием правоохранительной сферы.

stantive concept will allow systematizing elements and objects of the theory and methodology of law and public administration, using it as a fundamental object of strategic management and development in the Russian Federation.

Despite the frequent use of this category, in the theory and practice of public administration, its characteristics, mechanisms of development and management, and their legal regulation have not been studied, which actualizes the conduct of a comprehensive scientific study based on a special model and methodology.

*The purpose of the study:* to determine the essence of the law enforcement sphere and to propose a model and methodology for the study of legal regulation of its development management.

*Research methods:* system analysis, structural and functional analysis, comparative legal analysis.

*Results and key conclusions:* the grounded theoretical and methodological model of the study of the legal regulation of the development of the law enforcement sphere is initially aimed at identifying and synthesizing all the valuable things that are available in various versions of the interpretation of the legal and social space in which legal norms are established and protected, rights and freedoms are respected, legality and law and order, public safety and effective counteraction crime.

The development of special methodological tools for the study of the law enforcement sphere, the legal regulation of the management of its development seems to be one of the very important and, unfortunately, clearly insufficiently developed topics in the modern theory and methodology of law and public administration.

Formulated by the author on the basis of the assumption about the essence of the law enforcement sphere as a legal and social space capable of development and management, the hypothesis that their effectiveness is largely determined by the quality of legal regulation, and can be used as the basis for a comprehensive study of the legal regulation of the development of the law enforcement sphere.

**Ключевые слова:** правоохранительная сфера; управление развитием; правовое регулирование; модель; методология.

**Keywords:** law enforcement sphere; development management; legal regulation; model; methodology.

**Введение.** Понять истинный смысл и предназначение той или иной категории возможно лишь на основе комплексного исследования ее сущности и содержания, уяснения ее роли в познании и преобразовании связанных с ней явлений и процессов, что в полной мере относится к правоохранительной сфере.

Данное словосочетание нередко используется в научном и деловом обороте как одновидовое, наряду с такими феноменами, как «правовая жизнь», «правовая действительность», «правовая система» и др. Наличие нескольких родовых понятий, безусловно, обогащает каждое из них и способствует более глубокому пониманию сущности управленческих и правовых процессов, которые они отражают. Однако с позиции правового регулирования требуется максимально точно определить правоохранительную сферу, отграничить ее от других смежных категорий, разграничить пределы их правового регулирования, раскрыть ее содержание и возможности с точки зрения развития, управления развитием и правового регулирования управления развитием.

Особенность данного исследования заключается в специфическом предмете правового регулирования, в качестве которого определено управление развитием правоохранительной сферы. Сложность и многоаспектность исследования (исследуются теоретико-методологический, государственно-управленческий и нормативно-правовой аспекты) вызывает необходимость применения метода моделирования уже на стадии формирования программы (модели) исследования.

В отличие от традиционной методологии научного исследования [10; 16], в данном случае построение концептуальной модели исследования представляется целесообразным начать с процесса анализа (концептуализации) проведенных исследований в области понимания специфики правоохранительной сферы и ее правового регулирования, а затем, в процессе работы над моделью, определить методологию исследования, то есть сформулировать цели и задачи, определить объект и предмет, выдвинуть научные гипотезы и подобрать соответствующие методы исследования.

Соответственно, процесс исследования подразделяется на следующие этапы: 1) анализ проведенных исследований в области понимания специфики правоохранительной сферы

и ее правового регулирования; 2) построение концептуальной модели исследования правового регулирования управления развитием правоохранительной сферы; 3) определение методологии исследования правового регулирования управления развитием правоохранительной сферы.

**1. Анализ проведенных исследований в области понимания специфики правоохранительной сферы и ее правового регулирования.** Анализ проведенных исследований в области понимания специфики правоохранительной сферы и ее правового регулирования показывает, что правоохранительная сфера рассматривается наряду с такими категориями, как «правовая жизнь», «правовая действительность», «правовая система». Есть мнение, что данные категории являются родовыми и их целесообразно рассматривать в одном общем ряду [2, с. 16].

Правовая жизнь определяется в юриспруденции как «форма социальной жизни, выражающаяся преимущественно в правовых актах и правоотношениях, отражая специфику и уровень правового развития данного общества — отношения субъектов к праву и степень удовлетворения их интересов» [14, с. 6].

В ее содержание вкладывают самый широкий и разнообразный круг системных явлений и процессов, связанных с обеспечением правопорядка, предупреждением правонарушений, их профилактикой и социальным контролем, правовым информированием и коммуникациями, юридической реабилитацией, подготовкой юридических кадров, включая «мозговые центры генезиса, воспроизводства и хранения правовой идеологии (НИИ, центры, фонды, культурные сообщества юристов и т. д.)» [20, с. 164–165].

Правовая система охватывает «совокупность всех правовых явлений, характеризует правовую действительность, ее общую конструкцию, отражает роль и соотношение правотворчества и правоприменительной, правоохранительной деятельности компетентных органов» [1, с. 31].

Системообразующим элементом правовой системы выступает право, а в ее структуру входят законотворчество, юридическая практика и правосудие, акты правоприменения и толкования, субъективные права и обязанности, правовые отношения, юридическая ответственность, правосознание, а также сам механизм правового регулирования и все «субъекты права (индивидуальные и коллективные), органи-

зующие и приводящие весь правовой механизм в действие» [15, с. 25].

А.Г. Братко, исследуя различные аспекты теории правовых систем, связанных с правоохранительной функцией, в качестве объектов исследования определяет правосознание, правовую культуру, законность и правопорядок [8]. Кроме того, исходя из целей и логики исследования, в поле зрения автора находятся вопросы совершенствования правоохранительной деятельности государства и системы правоохранительных органов, которые хотя и не являются в данном случае объектами исследования, однако, исходя из заявленных целей и логики исследования, тесно взаимосвязаны с правовой системой.

Среди системных категорий, объединяющих и регулирующих правовые отношения в области правоохраны и правопорядка, наиболее изученной является правоохранительная система.

В.Ю. Пиотровский исследует правоохранительную систему как «совокупность государственно-правовых средств, методов и гарантий, обеспечивающих юридическую защищенность объектов права от противоправных нарушений» [17]. В качестве ее структурно-функционального элемента рассматриваются правоохранительные органы.

А.В. Измestьев рассматривает правоохранительную систему как субстанциональную основу реализации охранительных правоотношений, которые интерпретируются как специфическая разновидность общественных связей. «Материальной и процессуальной (нормативно-правовой, организационно-правовой, процедурно-правовой) формой реализации охранительной функции права и правоохранительной функции государства выступает правоохранительная система, складывающаяся из функциональных и институциональных компонентов: охранительных норм, правоохранительных институтов, целей, субъектов и объектов правоохраны, каждый из которых детерминирует юридическое содержание и структуру охранительных правоотношений» [11, с. 26].

М.Н. Сатурина, исследуя теоретико-правовые аспекты правоохранительной системы государства, рассматривает наряду с ней такие взаимосвязанные правовые категории, как правопорядок, общественный порядок и другие, делая вывод, что правоохранительная деятельность обусловлена охранительной функцией правовой системы и государства, представляя собой «организационно-правовое оформление правоохранительной функции государства как специализированного направления государственной деятельности, непосредственно связанной с обеспечением общественного порядка и общественной безопасности» [6].

При этом правоохранительная система в узком смысле (в интересах ее правового регулирования) определяется как «совокупность государственных органов, органов местного самоуправления, а также иных организаций, предприятий и учреждений, которые тем или иным образом участвуют в осуществлении оперативно-розыскной, административно-юрисдикционной, следственной, судебной, нотариальной или правозащитной деятельности» [6].

Н.А. Карпова в рамках изучения правоохранительной системы определяет элементы системы осуществления правоохранительной функции правового государства, исследуя систему субъектов обеспечения правоохраны, формы реализации правоохранительной функции и методы осуществления правоохраны органами внутренних дел [12].

И.В. Правкин рассматривает правоохранительную систему как сложное целостное образование, выступающее относительно обособленным компонентом государственно-правовой системы с учетом объективно присущих ей структурно-содержательных свойств и функциональных характеристик. Вместе с тем данная система, вследствие структурно-содержательной и функциональной неоднородности составляющих ее подсистем, носит противоречивый характер, опираясь на логику ее функционирования и развития, при рассмотрении ее в качестве самостоятельного целостного образования или в качестве составляющей государственно-правовой системы [18].

В ряде научных исследований в качестве составных элементов правоохранительной системы рассматриваются категории государственной правоохранительной службы, правоохранительная деятельность, правоохранительные органы и другие, а также определяется их место среди других элементов правоохранительной системы.

В частности, А.М. Артемьев, исследуя системные свойства государственной правоохранительной службы, рассматривает ее одновременно как один из основных элементов правоохранительной системы, межотраслевой комплексный институт и предмет межотраслевого регулирования. При этом, по мнению автора, «правоохранительная система является единством таких ее элементов, как система функций правоохраны, правоохранительная деятельность, охранительные юридические нормы и правоотношения, система правоохранительных органов, сложившаяся система и правопорядок, охранительные элементы правосознания и правовой культуры» [6, с. 141].

Анализ приведенных и других исследований правовых категорий, в той или иной степени связанных с правоохранительной функцией

(деятельностью) государства и других субъектов правоотношений, обеспечивающих данную функцию, показывает, что ни одна из них не может претендовать на роль основного объекта государственного управления и развития с точки зрения наличия всех необходимых компонентов, свойств и характеристик, которые позволяли бы рассматривать их как государственно-правовое и социально-правовое пространство, способное успешно противодействовать преступности, обеспечивать правопорядок и общественную безопасность.

Представляется, что таким развивающимся пространством может служить категория правоохранительной сферы, а ее содержательная концепция позволит систематизировать элементы и объекты теории и методологии права и государственного управления, использовать ее в качестве основополагающего объекта стратегического управления и развития в Российской Федерации.

Несмотря на привычное употребление категории «правоохранительная сфера» в деловом обращении, в научной литературе приводятся лишь фрагментарные умозаключения о ее целевом предназначении, содержании и характеристиках.

П.И. Квачёва и С.Д. Багдасарян, рассматривая значение правоохранительной сферы для социальной организации, утверждают, что она служит выполнению двух задач: 1) разрешению возникающих социально-юридических конфликтов и тем самым восстановлению правопорядка в обществе правовыми средствами и методами; 2) предупреждению (недопущению) развития социально-правовых конфликтов [13, с. 57].

Н.А. Андреев и В.Б. Коробов научным критерием правоохранительной сферы, который позволяет отграничить ее от других правовых явлений, выделяют «определенную совокупность причинно-следственных взаимосвязей законодательной и правоохранительной форм деятельности и связанной с ними системой преступных проявлений, совершаемых в различных сегментах жизнедеятельности человека, — экономике, политике, социально-бытовой, военной, духовно-культурной и иных сферах» [2, с. 18].

Исследуя системные характеристики стратегического управления правоохранительной сферой, указанные авторы рассматривают ее как структуру, состоящую из законодательной подсистемы, подсистемы охранительных правоотношений, правоприменительной подсистемы и подсистемы правонарушений и преступности.

Не вдаваясь в глубокую дискуссию о рассмотрении преступности как социально-правовой

категории, заметим лишь, что любое преступление, а значит, и преступность в целом носит противоправный (антиправовой), общественно опасный (антиобщественный) характер. Иными словами, включать ее в качестве составного элемента в структуру правоохранительной сферы представляется необоснованным. Тем более, что в данном случае речь идет о рассмотрении правоохранительной сферы как объекта государственного управления и развития.

Следует предположить, что правоохранительная сфера соотносится как частное и целое с правовой сферой жизни общества — «частью социального пространства, в которой посредством установления в юридических нормах моделей правомерного поведения обеспечиваются стабильность в обществе, правопорядок и законность в границах конкретного исторического времени» [9, с. 23].

Сущностным признаком, отличающим правоохранительную сферу от правовой, является охранительная функция права, что предопределяет специфику исследования правоохранительной сферы как объекта управления и развития и правового регулирования управления ее развитием.

Несмотря на то что рассматриваемые правовые категории относятся к предельно широким правовым явлениям и раскрываются через понятия, в которых отражаются существенные свойства и черты определяемого явления, они базируются на системных принципах связи компонентов системы и развития, т. е. относятся к развивающимся системам.

Изучение результатов исследований в этой области, в частности генезиса представлений о правовой государственности, охранительных правоотношений в контексте социодинамики правовой реальности, правоохранительной системы в условиях реформирования Российского государства и другого, подтверждают, что правоохранительное пространство (правоохранительная сфера) может и должно быть объектом развития, что является необходимым условием формирования правового государства [17; 11; 18].

Таким образом, в приведенных и других научных исследованиях, посвященных данной тематике, исследуются самые различные объекты, объединенные системными свойствами, позволяющими рассматривать их в рамках таких категорий, как «правовая жизнь», «правовая система», правовая действительность и т. д. Как известно, исследование сложных категорий в смежных областях знаний позволяет более полно исследовать их свойства и возможности, получить новые знания о предмете исследования. Вместе с тем такое широкое представительство взаимосвязанных правовых явлений

и наличие у них общих взаимосвязанных элементов затрудняют процессы правового регулирования, что обуславливает поиск более содержательных категорий, определяющих сущность понятия «правоохранительная сфера».

**2. Построение концептуальной модели исследования правового регулирования управления развитием правоохранительной сферы.** Модель (фр. *modele* от лат. *modulus* — мера, аналог, образец) — это система, исследование которой служит средством для получения информации о другой системе; представление некоторого реального процесса, устройства или концепции [25].

Концептуальная же модель представляет собой «модель предметной области, состоящей из перечня взаимосвязанных понятий, используемых для описания этой области, вместе со свойствами и характеристиками, классификацией этих понятий по типам, ситуациям, признакам в данной области и законов протекания процессов в ней» [24, с. 76].

Построение концептуальной модели начинается с формирования ее основы, которая позволяет связать в единый замысел объект и предмет исследования с использованием соответствующих категорий (определений), совокупность внешних условий и факторов, воздействующих на данный объект в рассматриваемых теоретико-методологическом, государственно-управленческом и нормативно-правовом аспектах.

Учитывая сложность и многоаспектность предмета исследования, исходя из неоднозначности и неопределенности в области понимания специфики правоохранительной сферы и ее правового регулирования, возникает необходимость в уточнении основных категорий, их интерпретации, то есть определении признаков, существенных для решения поставленных задач исследования.

В данном исследовании такими основными категориями являются: «развитие», «управление развитием», «правовое регулирование управления», «правовое регулирование управления развитием».

Социальное развитие в отечественной социологии рассматривается как «процесс позитивного развития обществ (социетальных систем), различных сфер общественной жизни, социальных структур и отношений, творческих возможностей и потенциала самого человека в течение некоторого промежутка времени» [22, с. 377–378].

Применительно к социальному развитию общества в целом, в научной литературе можно встретить такие его критерии, как усложнение структуры объекта, увеличение количества социальных функций или существенное изменение их характеристик, качественные преоб-

разования системы социальной организации, связанные с повышением ее результативности и социальной эффективности, и др.

Независимо от технологии его осуществления, социальное развитие направлено на обеспечение возможностей и удовлетворение социальных и иных потребностей населения, его социальных групп и индивидов, включая вопросы обеспечения свободного и безопасного существования, культурное и духовное развитие людей. Для достижения данных общественных и человеческих ценностей «важнейшее значение имеет уровень развития социального предприятия, в котором заняты люди» [23].

Иными словами, с точки зрения социологии развитие правоохранительной сферы означает увеличение возможностей правоохранительных субъектов по обеспечению защиты конституционных прав и свобод граждан, интересов общества и государства от криминальных угроз.

Развитие правоохранительной сферы в правовом отношении предполагает использование нормативного подхода, который позволяет проводить сравнение ее действительного состояния с правовыми и морально-нравственными нормами, установленными в данном обществе. В результате такого сравнения становится возможным определить уровень развития правоохранительной сферы или степень ее отставания от установленных в обществе норм и ориентиров. Данное предположение может быть положено в основу проведения комплексного исследования состояния правоохранительной сферы и правового регулирования управления ее развитием.

Управляемость данной сферой как с позиции теории государственного управления, так и социологии управления также не вызывает сомнений. Трансформируя на правоохранительную сферу представление социологии управления о социальном пространстве в виде трехмерной социальной структуры как совокупности взаимосвязанных, взаимодействующих и взаимообусловленных социальных групп, статусов и ролей, социальных институтов и складывающихся между ними отношений, следует предположить, что подлежащими исследованию объектами управления в рассматриваемой специфической сфере могут стать: система отношений и формы взаимодействия, координация, организационный порядок (установление норм и правил), самоорганизация, сотрудничество, партнерство и др.

Безусловно, рассматривая категорию управления развитием, следует обратить особое внимание на стратегическое государственное управление, которое, по своей сути, направлено на достижение целей и критериев будущего состояния правоохранительной сферы. Сегодня

«сама практическая деятельность выводит руководителей правоохранительных организаций на проблемы стратегического управления явлениями и процессами, проистекающими в этом сегменте жизнедеятельности человека, вызывает потребность в анализе правоохранительной сферы с точки зрения ее управляемости, присущих ей субъектно-объектных отношений, а также в необходимости разработки основных критериев и путей повышения эффективности данного вида управления» [2, с. 15].

Таким образом, управление развитием тесно связано с повышением эффективности государственного стратегического управления, что требует исследования в рамках данной темы их особенных и общих характеристик с выводами о разграничении данных категорий либо их идентификации, а также проблем оценки (аудита) эффективности деятельности правоохранительных органов как функции стратегического управления (управления развитием) в правоохранительной сфере.

В конечном итоге все вопросы исследования управления правоохранительной сферой и ее развитием, включая теоретико-методологический и государственно-управленческий аспекты, должны быть осуществлены в интересах совершенствования правового регулирования данных процессов.

В самом общем виде правовое регулирование определяется как деятельность уполномоченных государственных органов по установлению правовых норм, необходимых для упорядочения жизнедеятельности общества и обязательных для исполнения. Соответственно, они должны быть «объективно обусловлены, субъективно обоснованы и социально эффективны, системно организованы и непременно практически реализовываться» [7, с. 254].

Реализация правовых норм (права) обеспечивается как за счет властных полномочий соответствующих государственных структур, так и путем саморегуляции, благодаря общественному мнению и общественному правосознанию.

Как известно, применительно к различным сферам их правовое регулирование обладает специфическими особенностями, проявляющимися главным образом в предмете и методе. Анализ правовых актов государственного управления и содержащихся в них норм показывает, что в предмет правового регулирования входят цели и структуры, задачи и функции, принципы, методы, формы и еще множество управленческих компонентов, за счет чего обеспечивается жизнедеятельность и развитие государственных и общественных институтов, формализуются и нормализуются общественные отношения в различных сферах.

Сообразно специфике предмета определяется и метод правового регулирования, представляющий собой «совокупность юридических приемов, средств, способов воздействия социальных управляющих систем, входящих в государственный аппарат, на социально-правовую сферу в целом и на составляющие ее элементы» [21, с. 84].

Такое разнообразие компонентов в предмете и методе правового регулирования государственного управления вызывает необходимость их рассмотрения с точки зрения наилучшего применения, соответственно, для урегулирования процессов развития правоохранительной сферы и для управления ее развитием. Следует снова предположить, что набор таких компонентов будет находиться в зависимости от выбранных направлений, управленческой концепции и стратегии ее развития, способных обеспечить защиту конституционных прав и свобод граждан, интересов общества и государства от криминальных угроз.

С учетом результатов проведенного автором исследования ресурсного обеспечения стратегического управления в Российской Федерации предлагается в основу концепции управления развитием правоохранительной сферы положить модель управления развитием ресурсного потенциала (ресурсную модель) субъектов правоохранительной сферы (органов внутренних дел, прокуратуры и т. д.), в которой основными (стратегическими) ресурсами выступают административные, информационные и кадровые ресурсы [4, с. 113]. Эффективность управления правоохранительной сферой в данной модели достигается за счет: программно-целевого и проектного методов управления развитием ресурсного потенциала; использования системы оценки; мониторинга и управления качеством; внедрения стратегического аудита и других современных управленческих технологий и механизмов. В ходе исследования целесообразно изучить опыт других стран с развитой правоохранительной сферой и системой управления.

Для целей управления развитием правоохранительной сферы предлагается объединение информационных ресурсов различного уровня и назначения на основе интегративной модели управления в правоохранительной сфере с применением цифровых информационно-коммуникационных технологий (далее — ИКТ), которую можно определить как совокупность методов, производственных процессов и программно-технических средств, интегрированных с целью сбора, обработки, хранения, распространения, распределения и использования информации в управленческой деятельности правоохранительных органов [3, с. 40].

Рассматривая административно-правовые и кадровые ресурсы в интересах совершенствования правового регулирования управления развитием правоохранительной сферы, следует обратить внимание на две возможные (предполагаемые) *модели взаимодействия субъектов правоохранительной сферы и гражданского общества*, основанные на рассмотрении категории консолидации как общественно-социального сообщества для осуществления и выполнения совместных задач в сфере правопорядка, развития и поддержания взаимоотношений по обеспечению безопасного функционирования социума и их неизбежно-го прогресса и эволюции.

*Первая модель* — институциональная («мягкая»), основанная на партнерских отношениях, которые предусматривают поиск областей взаимовыгодного сотрудничества, общность интересов, в определенной степени — равенство сторон в решениях правоохранительных проблем. В данном случае речь идет о подлинно партнерских отношениях (истинном партнерстве), которое достигается благодаря стремлениям, прежде всего, руководителей правоохранительных органов и сотрудников полиции, непосредственно работающих с населением: всегда прийти на помощь гражданам, нуждающимся в защите от противоправных посягательств. Касаясь другой стороны такого партнерства — гражданского общества, безусловно, имеем в виду прежде всего тех граждан, ту часть активного большинства населения, которая готова и может помогать полиции в охране правопорядка, профилактике правонарушений, розыске преступников и т. д. Методологическая основа такой модели состоит в признании совместной деятельности по достижению общих целей противодействия преступности как одного из важнейших факторов консолидации общества.

*Вторая модель* — административная («жесткая»), в основе которой лежит принцип неотвратимости и адекватности наказания за совершение правонарушений. Граждане должны быть уверены в том, что по каждому совершенному правонарушению органы правопорядка (прежде всего полиция) принимают адекватные, необходимые и понятные для населения меры по изобличению правонарушителей, возмещению ущерба потерпевшим, недопущению впредь таких деяний. Речь идет о четком и строгом выполнении стражами правопорядка предусмотренных законом обязанностей, внимательном и чутком отношении к пострадавшим гражданам.

Другой стороной в этой модели взаимодействия также выступает гражданское общество, но, в большей степени его наименее защищенная часть, которая смотрит на полицию

прежде всего как на единственного помощника, к которому они могут обратиться в трудную минуту опасности или угрозы жизни, здоровью, имуществу, нравственности. В данной модели взаимодействия методологический подход заключается в создании имиджа полицейского как борца за справедливость, неподкупного и авторитетного, хорошо знающего свое дело, выполняющего важнейшую государственную миссию, способного к реальной и действенной защите своих сограждан, а значит, и гражданского общества.

Вместе с тем данные модели отнюдь не противоречат, а, наоборот, дополняют друг друга, образуя общую, институциональную, модель. В основе ее успешной реализации лежит необходимость создания положительного имиджа правоохранительных органов, в первую очередь — в лице полиции. С другой стороны, и в той, и в другой модели гражданское общество является активным участником в деле обеспечения порядка и законности, его общественные институты должны развиваться и вносить свой вклад, прежде всего, в профилактику правонарушений, в так называемую социальную эффективность противодействия преступности.

Только при таком методологическом подходе возможно рассматривать взаимодействие правоохранительных органов и общественности как фактор консолидации гражданского общества. Формы и методы такого взаимодействия нуждаются в комплексном исследовании с учетом развития информационных технологий, массовых коммуникаций и средств массовой информации.

При исследовании правового регулирования управления развитием правоохранительной сферы необходимо также исследовать вопросы реализации правовых норм за счет саморегуляции, благодаря общественному мнению и общественному правосознанию.

Особую оригинальность такому исследованию может придать рассмотрение и сравнительный анализ зарубежного опыта в разработке моделей взаимодействия субъектов правоохранительной сферы и гражданского общества.

Таким образом, концептуальная модель исследования предусматривает изучение проблемы правового регулирования управления развитием правоохранительной сферы на базе основной ресурсной модели и производных от нее интегративной модели управления в правоохранительной сфере с применением цифровых ИКТ, административной и институциональной моделей взаимодействия субъектов правоохранительной сферы и гражданского общества.

На основании предложенных моделей развития правоохранительной сферы формируем

концептуальную модель исследования, предполагающую последовательное (по этапам) изучение: 1) категории правоохранительной сферы, путей, направлений и моделей ее развития; 2) правового регулирования управления правоохранительной сферой; 3) правового регулирования управления развитием правоохранительной сферы.

**3. Методология исследования правового регулирования управления развитием правоохранительной сферы.** Методология как учение о структуре, формах и методах научно-исследовательской деятельности обычно выделяет в качестве компонентов научного исследования его объект, предмет, цель, задачи, предположения (гипотезы) и соответствующие методы для достижения поставленной цели [10; 16].

Целью данного исследования является определение путей, направлений, модели (моделей) управления развитием правоохранительной сферы и совершенствование его правового регулирования.

Для достижения цели исследования предполагается выполнить следующие задачи:

1) рассмотреть правоохранительную сферу как объект стратегического управления и развития в Российской Федерации;

2) определить категории и критерии правового регулирования управления развитием правоохранительной сферы Российской Федерации;

3) провести стратегический анализ правоохранительной сферы и определить основные направления (модели) ее развития в Российской Федерации;

4) сформировать (предложить и описать) ресурсную модель развития правоохранительной сферы Российской Федерации;

5) рассмотреть особенности теории и методологии управления правоохранительной сферой Российской Федерации;

6) исследовать правовой аспект теории и методологии управления правоохранительной сферой Российской Федерации;

7) рассмотреть правоохранительные органы как основной субъект управления правоохранительной сферой Российской Федерации;

8) исследовать правовое регулирование управления правоохранительной сферой Российской Федерации;

9) исследовать правовое регулирование управления развитием административных, информационных и кадровых ресурсов в правоохранительной сфере Российской Федерации.

Объектом исследования являются правовые общественно-государственные и управленческие отношения в правоохранительной сфере, ее характеристики и компоненты как системно-

го образования, механизмы развития и управления, их правовое регулирование.

В качестве предмета исследования выступают: проблемы правового регулирования управления развитием правоохранительной сферы; реальные социальные процессы и явления в правоохранительной сфере, подлежащие развитию; система правоохранительных органов и иных субъектов и их деятельность в целях обеспечения защиты конституционных прав и свобод граждан, интересов общества и государства от криминальных угроз; устранение или нейтрализация факторов преступности.

Эмпирическую базу исследования составляют: Конституция Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, нормативные правовые акты органов государственной власти Российской Федерации, концепции, стратегии, государственные программы и проекты, федеральные, региональные, межведомственные и ведомственные нормативные акты субъектов управления в правоохранительной сфере.

Следует заметить, что в правовом регулировании управления развитием правоохранительной сферы, как и государственного управления в целом, важная роль отводится как материальным, так и процессуальным нормам, а также правовым обеспечивающим механизмам реализации управления (регламенты, правила, стандарты и т. д.), которые также подлежат исследованию.

С учетом сформулированных цели и задач, объекта и предмета исследования, на основе проведенного анализа и обобщения проведенных исследований в области понимания специфики правоохранительной сферы и смежных с ней категорий и их правового регулирования, возможно выдвинуть ряд предположений (научных гипотез) для их проверки в процессе комплексного исследования данной темы:

1) с позиции системного подхода правоохранительная сфера является составной частью правовой сферы, поэтому включение в состав ее элементов подсистемы правонарушений и преступности представляется необоснованным. В то же время в структуре правоохранительной сферы необходимо определить место подсистем охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности, противодействия преступности и профилактики правонарушений;

2) изучение содержания правоохранительной сферы целесообразно исследовать во взаимосвязи и взаимодействиях с такими правовыми феноменами, как «правовая жизнь», «правовая действительность», «правовая система» и др. Наличие нескольких родовых понятий,

безусловно, обогащает каждое из них и способствует более глубокому пониманию сущности управленческих и правовых процессов, которые они отражают, однако с позиции правового регулирования, требующего максимально точного определения и их отражения в происходящей действительности, необходимо четкое разграничение пределов их регулирования с точки зрения развития, управления развитием и правового регулирования управления развитием;

3) правоохранительную сферу возможно рассматривать с двух сторон: как часть правовой системы, включающую действующее законодательство в области обеспечения защиты прав и свобод граждан, интересов общества и государства от криминальных угроз, и органы государственной власти, осуществляющие правоохранительную и правозащитную функцию; и как часть общественных отношений (социума), находящихся под охраной государства в лице его правоохранительных органов, правозащитных организаций и судебных органов;

4) с точки зрения правового регулирования правоохранительную сферу следует рассматривать как сферу действия правовых норм и правоотношений в конкретный исторический период развития государства и общества (формально юридический подход) и как сферу объективно сложившихся в обществе правоотношений по поводу обеспечения прав и свобод граждан, интересов общества и государства от криминальных угроз, включая правосознание, правовую культуру и морально-нравственное состояние общества (социологический подход);

5) правоохранительная сфера как общественно-государственное и социально-правовое пространство или общественные отношения в нем, способные успешно противодействовать преступности, обеспечивать правопорядок, общественную безопасность и профилактику правонарушений, может и должна быть объектом развития, что является необходимым условием формирования правового государства;

6) развитость (степень и уровень развития) правоохранительной сферы определяется как степенью развития правовых норм, так и уровнем развития объективно сложившихся в обществе правоотношений, связанных с обеспечением конституционных прав и свобод граждан, интересов общества и государства от криминальных угроз;

7) развитие правоохранительной сферы с учетом ее общественной значимости, сложности и многоаспектности как социального, правового и управленческого феномена должно основываться на государственной правоохранительной стратегии, а управление ее раз-

витием — на стратегическом управлении правоохранительной сферой;

8) обеспечение защиты конституционных прав и свобод граждан, интересов общества и государства от криминальных угроз находится в прямой зависимости от качества правового регулирования управления развитием правоохранительной сферы.

Согласно предлагаемой концептуальной модели, исследование охватывает несколько этапов, и каждому из них, с учетом специфики объекта и предмета исследования, соответствует применение подходящих методов исследования.

Основополагающим методом исследования данной темы является системный анализ как необходимое средство для исследования таких сложных систем, к которым, безусловно, относится правоохранительная сфера. Данный метод позволяет выявить свойства системности, определить системные элементы, исследовать их взаимосвязи. Процесс анализа позволяет разделить целое на части, то есть предоставить сложное в виде совокупности более простых компонентов, а для того чтобы познать целое, сложное, необходим обратный процесс — синтез.

Системный анализ предполагается осуществить в три этапа, суть которых состоит в том, что необходимо: 1) построить модель исследуемой системы, то есть дать формализованное описание исследуемого объекта; 2) сформулировать задачи анализа и критерии их решения; 3) определить методы и обеспечить процессы выполнения задач [5].

С учетом сложности и многоаспектности предмета исследования для каждого из изучаемых аспектов применяются свои специфические методы.

В исследовании правоохранительной сферы, ее сущности и содержания необходимо использовать системно-структурный и структурно-функциональный анализ. С их помощью возможно определить основные компоненты правоохранительной сферы, понять ее структуру, функциональную составляющую, а также взаимообусловленность и взаимосвязи системных элементов.

В ходе исследования развития правоохранительной сферы потребуются применение диалектического метода, представляющего собой методологию исследования правоохранительной реальности во всем ее многообразии на основе единства принципов, законов и категорий общественного развития.

При рассмотрении управления правоохранительной сферой необходимо использовать системный, ситуационный, процессный и синергетический подходы, каждый из ко-

торых позволяет анализировать механизмы управления в данной сфере, выявлять существующие проблемы, в том числе правового характера.

Изучение правоохранительной сферы с целью получения прогнозных данных и стратегии ее развития, определения соответствующих методов государственного стратегического управления представляет собой анализ степени устойчивости внешней среды, внутренних и внешних факторов, сильных и слабых сторон, возможностей и угроз, оказывающих прямое, косвенное или фоновое воздействие на всю систему или отдельные ее компоненты. Данное исследование предполагается провести с использованием широко применяемых в менеджменте методов SWOT-анализа, PEST-анализа и Шкалы нестабильности внешней среды Ансоффа, адаптированных для правоохранительной сферы.

Анализ правового регулирования управления развитием правоохранительной сферы следует проводить с использованием формально-юридического и сравнительно-правового методов исследования.

Формально-юридический метод исследования представляет собой определенную систему обработки и анализа действующих норм права и существующей юридической практики. Данный метод относится к частно-научным и формируется в рамках права на основе формальной логики, используется в исследовании правовых категорий государственно-правовой реальности.

С учетом специфики предмета исследования представляется целесообразным провести анализ законодательных и нормативных правовых актов, регулирующих процессы стратегического, программно-целевого и проектного управления правоохранительной сферой, а также ведомственных нормативных правовых актов, направленных на совершенствование управленческой деятельности в правоохранительной сфере.

В процессе применения другого частно-научного метода — сравнительно-правового анализа — следует обратить внимание на систематизацию нормативных правовых актов управления в правоохранительной сфере.

Для диагностики и оценки эффективности правового регулирования государственного управления правоохранительной сферой предполагается использование социологических

методов исследования с привлечением обучающихся в Академии управления МВД России.

Практическим результатом исследования должны стать: 1) теоретическое обоснование концепции развития правоохранительной сферы Российской Федерации; 2) построение ресурсной модели развития правоохранительной сферы Российской Федерации; 3) разработка проекта стратегии развития правоохранительной сферы Российской Федерации; 4) формулирование предложений по управлению и правовому регулированию управления развитием правоохранительной сферы Российской Федерации.

**Заключение.** Правоохранительная сфера как часть правовой общественной жизни является сферой действия права, то есть представляет собой социальное пространство, в пределах которого функционируют правовые отношения, основанные на действующем в том или ином обществе праве.

Правоохранительная сфера может исследоваться как системная целостность и объект стратегического анализа, управления и развития. Преобразование (развитие) правоохранительной сферы можно рассматривать в различных аспектах (теоретико-методологическом, социологическом, государственно-управленческом, нормативно-правовом и других), что делает данную категорию, по существу, универсальным полем (пространством) для исследования происходящих в обществе социально-правовых процессов.

Всестороннее и полное исследование правоохранительной сферы как объекта управления с применением новых категорий, рассмотрение моделей ее развития и механизмов правового регулирования управления ее развитием позволит сформулировать концептуальные положения и предложения по совершенствованию законодательства, нормативного обеспечения стратегического, программно-целевого и проектного управления этим важнейшим объектом, связанным с защитой конституционных прав и свобод граждан, интересов общества и государства от криминальных угроз.

Изложенные умозаключения, гипотезы и предположения, предлагаемые модели и методы научного исследования возможно считать отправными положениями для проведения комплексного изучения данной темы.

#### Список литературы:

1. Алексеев С. С. Право и правовая система // Правоведение. 1980. № 1.

#### References:

1. Alekseev S. S. Law and legal system // Pravovedenie. 1980. № 1.

2. Андреев Н. А., Коробов В. Б. Стратегическое мышление в управлении правоохранительной сферой : учеб. пособие. Москва, 2013.
3. Аникин В. Н. Интегративная модель управления в правоохранительной сфере с применением цифровых информационно-коммуникационных технологий // Цифровая трансформация системы МВД России : сб. науч. статей по материалам Международного форума. Москва, 2022.
4. Аникин В. Н. Ресурсная модель стратегического развития системы МВД России // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 2 (62).
5. Антонов А. В. Системный анализ : учеб. Москва, 2004.
6. Артемьев А. М. Государственная правоохранительная служба: системные свойства, функции, правовое обеспечение : дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2008.
7. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: учеб. Москва, 2014.
8. Братко А. Г. Правовая система (вопросы теории) : дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 1999.
9. Ганцева Л. М. Правовое пространство: социально-философский анализ: на примере Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2001.
10. Денисова Л. В. Методология и методы научного исследования : учеб. пособие. Москва, 2022.
11. Измest'ев А. В. Генезис охранительных правоотношений в контексте социодинамики правовой реальности: историко-теоретическое правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2005.
12. Карпова Н. А. Правоохранительная функция правового государства : дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2007.
13. Квачева П. И., Багдасарян С. Д. Правоохранительная сфера Российской Федерации в государственно-организованном социуме // Правовая парадигма. 2017. № 1.
14. Малько А. В. Категория «правовая жизнь»: проблемы становления // Государство и право. 2001. № 5.
15. Матузов Н. И. Правовая система и личность. Саратов, 1987.
16. Овчаров А. О. Методология научного исследования: учеб. Москва, 2021.
17. Пиотровский В. Ю. Правоохранительная система в условиях формирования правового государства : дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2003.
18. Правкин И. В. Правовая система в условиях реформирования : дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2011.
19. Сатурина М. Н. Правоохранительная система государства: теоретико-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2008.
2. Andreev N. A., Korobov V. B. Strategicheskoe myshlenie v upravlenii pravoohranitel'noj sferoj : ucheb. posobie. Moskva, 2013.
3. Anikin V. N. Integrativnaya model' upravleniya v pravoohranitel'noj sfere s primeneniem cifrovyyh informacionno-kommunikacionnyh tekhnologij // Cifrovaya transformaciya sistemy MVD Rossii : sb. nauch. statej po materialam Mezhdunarodnogo foruma. Moskva, 2022.
4. Anikin V. N. Resource Model of Strategic Development of the System of the Ministry of Internal Affairs of Russia // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2022. № 2 (62).
5. Antonov A. V. Sistemnyj analiz : ucheb. Moskva, 2004.
6. Artem'ev A. M. Gosudarstvennaya pravoohranitel'naya sluzhba: sistemnye svojstva, funkcii, pravovoe obespechenie : dis. ... d-ra yurid. nauk. Moskva, 2008.
7. Atamanchuk G. V. Teoriya gosudarstvennogo upravleniya: ucheb. Moskva, 2014.
8. Bratko A. G. Pravovaya sistema (voprosy teorii) : dis. ... d-ra yurid. nauk. Moskva, 1999.
9. Ganceva L. M. Pravovoe prostranstvo: social'no-filosofskij analiz: na primere Rossijskoj Federacii : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Ufa, 2001.
10. Denisova L. V. Metodologiya i metody nauchnogo issledovaniya : ucheb. posobie. Moskva, 2022.
11. Izmet'sev A. V. Genezis ohranitel'nyh pravootnoshenij v kontekste sociodinamiki pravovoj real'nosti : istoriko-teoreticheskoe pravovoe issledovanie : dis. ... kand. yurid. nauk. Moskva, 2005.
12. Karpova N. A. Pravoohranitel'naya funkciya pravovogo gosudarstva : dis. ... kand. yurid. nauk. Moskva, 2007.
13. Kvacheva P. I., Bagdasaryan S. D. Law enforcement of the Russian Federation in the state-organized society // Legal Concept. 2017. № 1.
14. Mal'ko A. V. Category "legal life" : problems of formation // State and Law. 2001. № 5.
15. Matuzov N. I. Pravovaya sistema i lichnost'. Saratov, 1987.
16. Ovcharov A. O. Metodologiya nauchnogo issledovaniya: ucheb. Moskva, 2021.
17. Piotrovskij V. Yu. Pravoohranitel'naya sistema v usloviyah formirovaniya pravovogo gosudarstva : dis. ... kand. yurid. nauk. Moskva, 2003.
18. Pravkin I. V. Pravovaya sistema v usloviyah reformirovaniya : dis. ... kand. yurid. nauk. Moskva, 2011.
19. Saturina M. N. Pravoohranitel'naya sistema gosudarstva: teoretiko-pravovoj aspekt : dis. ... kand. yurid. nauk. Moskva, 2008.
20. Sinyukov V. N. Rossijskaya pravovaya sistema. Moskva, 2010.

20. Синюков В. Н. Российская правовая система. Москва, 2010.
21. Сорокин В. Д. Метод правового регулирования : теоретические проблемы. Москва, 1976.
22. Социологический словарь / отв. ред. Г. В. Осипов, Л. Н. Москвичев. Москва, 2014.
23. Социология : основы общей теории / отв. ред. Г. В. Осипов, Л. Н. Москвичев. М., 2008.
24. Толковый словарь по искусственному интеллекту / авт.-сост. А. Н. Аверкин, М. Г. Газе-Рапопорт, Д. А. Поспелов. Москва, 1992.
25. Уёмов А. И. Логические основы метода моделирования. Москва, 1971.
21. Sorokin V. D. Metod pravovogo regulirovaniya : teoreticheskie problemy. Moskva, 1976.
22. Sociologicheskij slovar' / отв. red. G. V. Osipov, L. N. Moskvichev. Moskva, 2014.
23. Sociologiya : osnovy obshchej teorii / отв. red. G. V. Osipov, L. N. Moskvichev. Moskva, 2008.
24. Tolkovyj slovar' po iskusstvennomu intellektu / avt.-sost. A. N. Averkin, M. G. Gaaze-Rapoport, D. A. Pospelov. Moskva, 1992.
25. Uyomov A. I. Logicheskie osnovy metoda modelirovaniya. Moskva, 1971.

**Для цитирования:**

Аникин Виктор Николаевич. Модель и методология исследования правового регулирования управления развитием правоохранительной сферы // Труды Академии управления МВД России. 2023. № 3 (67). С. 8–20.

**For citation:**

Anikin Victor Nikolaevich. Model and Methodology of the Study of Legal Regulation of the Development of the Law Enforcement Sphere // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2023. № 3 (67). P. 8–20.

**Гирько Сергей Иванович,**  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки  
Российской Федерации,  
директор, главный научный сотрудник,  
Центр исследования проблем  
безопасности РАН,  
Российская Федерация, 117335, г. Москва,  
ул. Гарибальди, д. 21б;  
главный научный сотрудник,  
ФКУ НИИ ФСИН России

ORCID 0000-0003-0344-0573

E-mail: syvorina959134@mail.ru

Научная специальность:  
5.1.4. Уголовно-правовые науки

УДК 351.74

DOI 10.24412/2072-9391-2023-367-21-28

Дата поступления: 7 августа 2023 г.

Дата принятия статьи в печать: 18 сентября 2023 г.

## Современная преступность в Российской Федерации как вызов и угроза национальной безопасности

## Modern Crime in the Russian Federation as a Challenge and Threat to National Security

### Аннотация

*Постановка проблемы:* в данной статье рассматривается проблема преступности в Российской Федерации, ее сегментов, четко определенных в отдельных разделах Стратегии национальной безопасности Российской Федерации в качестве самостоятельных угроз национальной безопасности государства. В частности, в Стратегии выделяются: террористические и экстремистские проявления; экономическая преступность; преступления против собственности, в сферах использования водных и биологических ресурсов, жилищно-коммунального хозяйства и кредитно-финансовой сфере; преступления, совершенные с использованием информационно-коммуникационных технологий; организация распространения наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров; преступления, связанные с незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ. Используя официальную статистическую информацию о преступности в Российской Федерации за 2022 г., другие аналитические источники, ав-

**Sergey Ivanovich Girko,**  
Doctor of Law, Professor,  
Honored Scientist of the Russian Federation,  
Director, Chief Researcher,  
Center for Security Research of the Russian  
Academy of Sciences,  
Russian Federation, 117335, Moscow,  
Garibaldi St., 21b;  
Chief Researcher,  
Federal Research Institute of the Federal  
Penitentiary Service of Russia

ORCID 0000-0003-0344-0573

E-mail: syvorina959134@mail.ru

Scientific specialty:  
5.1.4. Criminal Law Sciences

### Abstract

*Problem statement:* this article examines the problem of crime in the Russian Federation, its individual segments, clearly defined in separate sections of the National Security Strategy of the Russian Federation as independent threats to the national security of the state. In particular, the National Security Strategy of the Russian Federation highlights: terrorist and extremist manifestations; economic crime; crimes against property; in the use of water and biological resources, housing and communal services and the credit and financial sphere; crimes committed using information and communication technologies; organization of the distribution of narcotic drugs, psychotropic substances and their precursors; crimes related to the illegal trafficking of weapons, ammunition, explosives. Using official statistical information on crime in the Russian Federation for 2022, some others analyzed sources, the author subjects its individual segments to a comprehensive review, while determining the state of counteraction to them by law enforcement agencies.

*The purpose:* of this study is to trace the state

тор подвергает всестороннему рассмотрению отдельные из вышеназванных сегментов, определяя при этом состояние противодействия таким преступлениям со стороны правоохранительных органов.

**Цель исследования:** проследить состояние преступности в Российской Федерации по определенным, заданным направлениям и сформировать вывод об уровне нейтрализации разновидностей криминальных проявлений как угроз национальной безопасности со стороны соответствующих государственных органов. Обнаружив признаки санации или эскалацию криминальной ситуации по ним, сделать вывод о состоянии деятельности по нейтрализации угроз национальной безопасности, порожденных конкретной противоправной активностью.

**Методы:** постановка проблемы, построение гипотез, анализ, синтез, мониторинг, сравнение, абстрагирование, конкретизация.

**Вывод:** на основании проведенного криминологического анализа отдельных видов криминальных проявлений в Российской Федерации по итогам 2022 г. автор приходит к выводу о том, что состояние преступности в Российской Федерации как в целом, так и в плоскости конкретных сегментов, выделенных в Стратегии, продолжает сохранять условия и факторы, создающие реальную возможность причинения ущерба национальным интересам Российской Федерации.

**Ключевые слова:** национальная безопасность; стратегия; национальные интересы; угрозы национальной безопасности; общественная безопасность; вызовы и угрозы национальной безопасности.

of crime in the Russian Federation in certain, pre-determined directions and to form a conclusion about the level of neutralization of varieties of criminal manifestations by the relevant state bodies. Having discovered the rehabilitation or deterioration of the criminal situation, to draw a conclusion about the state of activities to neutralize threats to national security generated by specific criminal activity.

**Methods:** problem statement, hypothesis building, analysis, synthesis, monitoring, comparison, abstraction, concretization.

**Conclusion:** based on the conducted criminological analysis of individual segments of crime in the Russian Federation by the end of 2022, the author comes to the conclusion that the state of crime in the Russian Federation, both in general and in the plane of specific segments that are highlighted in the National Security Strategy of the Russian Federation, continue to maintain conditions and factors that create a direct the possibility of causing damage to the national interests of the Russian Federation.

**Keywords:** national security; strategy; national interests; threats to national security; public security; challenges and threats to national security.

Задачи, которые автор поставил перед собой при подготовке настоящей публикации, заключаются не только в анализе того или иного понятийного аппарата, конкретных дефиниций, хотя, конечно, исключить это полностью невозможно. Отсюда все определения, имеющие отношение к вопросу о состоянии преступности в Российской Федерации как реальному вызову и угрозе национальной безопасности, мы намерены использовать в строгом соответствии с положениями Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400<sup>1</sup> (далее — Стратегия).

Так, в соответствии со Стратегией, «угроза национальной безопасности — это совокупность условий и факторов, создающих прямую или косвенную возможность причинения ущерба национальным интересам Российской Федерации»<sup>2</sup>.

Значение слова «вызов» — «стремление, готовность вступить в спор, борьбу» [18, с. 107]. «Угроза в праве — это словесно, письменно или другим способом выраженное намерение нанести физический, материальный или иной вред какому-либо лицу или общественным интересам» [7, с. 841].

<sup>1</sup> О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : Указ Президента Рос. Федерации от 2 июля 2021 г.

№ 400 // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_389271/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389271/) (дата обращения: 29.07.2023).

<sup>2</sup> Там же.

При проецировании на Стратегию словосочетания «вызовы и угрозы», с нашей точки зрения, оно может означать стремление и готовность к формированию требуемой совокупности условий и факторов, генерирующих возможность причинения вреда национальным интересам Российской Федерации.

В задачи исследования не входит анализ понятийного аппарата криминологии как науки, изучающей преступность, и, в частности, понятия преступности. Нас в данном случае устроит наиболее типичный подход, позволяющий воспринять суть данного социального явления. Преступность, согласно общепринятому определению, — это «социальное исторически изменчивое, массовое, уголовно-правовое, системное явление общества, проявляющееся в совокупности общественно опасных уголовно наказуемых деяний и лиц, их совершивших, на определенной территории за определенный период времени» [12, с. 35]. В науке, изучающей феномен преступности, в ее характеристике в обязательном порядке выделяются «количественные и качественные показатели» [12, с. 40].

Применительно к проблематике исследования ставится задача конкретизировать видовой и качественный, а также субъектный состав преступлений, которые в своей совокупности или по отдельности создают прямую или косвенную возможность причинения ущерба национальным интересам государства и воспринимаются Стратегией в качестве угрозы национальной безопасности Российской Федерации.

Кроме того, в целях определения реальности подобных угроз важно проследить современный уровень таких преступлений в статистических подходах различных федеральных органов, а также прогнозные оценки их динамических изменений на ближайшую перспективу.

Стратегия в различных своих разделах выделяет следующие группы преступлений: террористические и экстремистские проявления, экономическая преступность; преступления против собственности; в сферах использования водных и биологических ресурсов, жилищно-коммунального хозяйства и кредитно-финансовой; преступления, совершенные с использованием информационно-коммуникационных технологий; организация распространения наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров; выявление и пресечение преступлений, связанных с незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ.

Помимо этого — векторные направления деятельности, угрожающей национальной безопасности государства или повышающей уровень таких угроз: террористическая активность; экстремистские проявления; искоренение и борьба с коррупцией, нецелевое использо-

вание бюджетных средств и государственного имущества; снижение уровня криминализации общества и профилактика преступности; реализация принципа неотвратимости наказания за совершенное преступление; вовлечение в противоправную деятельность несовершеннолетних и молодежи; обеспечение безопасности проводимых общественно-политических мероприятий.

Осветить весь вышеприведенный перечень криминальных проявлений в рамках журнальной статьи не удастся, поэтому свое внимание задержим на прецедентах или их группах наиболее показательных, презентабельных с точки зрения настоящего исследования.

Проанализируем состояние преступности в Российской Федерации по итогам 2022 г. и прогнозные оценки развития криминальной ситуации.

В целом, по данным отчета «Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь — декабрь 2022 года» [11] (далее — данные МВД России), общее количество преступлений в Российской Федерации последовательно снижается, в истекшем году уменьшилось на 1,9 %, впервые спустившись ниже отметки в 2 млн (1,997 тыс.). Этот позитивный вывод подтверждает и обзор «Статистика зарегистрированных преступлений в России за 2022 год» (далее — данные генпрокуратуры) [19].

Однако не следует воспринимать состояние криминальной ситуации в России столь линейно.

К примеру, по данным сборника «Комплексный анализ состояния преступности в Российской Федерации по итогам 2022 года и ожидаемые тенденции ее развития» (далее — Комплексный анализ) [10], криминальная ситуация в ряде субъектов Российской Федерации, граничащих с Луганской и Донецкой народными республиками и Украиной, — Белгородской, Брянской, Курской, Воронежской, Ростовской областях, Республике Крым, а также в г. Севастополе существенно ухудшилась. Значительно пострадали показатели по тяжким и особо тяжким преступлениям, а также преступлениям, совершенным с использованием оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств. В наибольшей степени такие негативные изменения затронули Белгородскую область и Республику Крым. Рост числа преступлений, совершаемых с использованием оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и устройств, особенно отразился на Белгородской (+257,7 %) и Курской (+231,6 %) областях.

В целом, согласно данным МВД России, снизилось количество преступлений против собственности: разбоев (-10,5 %), грабежей

(-7,1 %), краж (-4,8 %), в том числе квартирных (-7,5 %), транспортных средств (-19,6 %).

Однако на фоне снижения общего количества криминальных проявлений в стране доля преступлений против собственности в общей структуре преступности, по данным Комплексного анализа, составила 59,5 %, а общее количество — 1 169 495. Соответственно, преступления данного вида, как и в предшествующие годы, не перестают вызывать серьезную обеспокоенность и занимают свою нишу в числе угроз.

Говоря в целом о преступлениях экономической направленности, следует отметить, что в 2022 г. произошло их снижение (-5,3 %). В данном случае будет вполне уместным заметить, что такие преступления обладают значительным уровнем латентности, их реальное количество и, соответственно, удельный вес в действительности могут быть существенно выше показателей официальной статистики.

По мнению специалистов, «зафиксированное снижение явилось следствием создания комфортных условий для бизнеса путем избавления его от излишних проверок контрольно-надзорных органов» [5].

Однако, несмотря на относительную стабильность, и анализируемая категория преступных проявлений заставляет обратить на себя повышенное внимание по двум причинам: во-первых, потому, что в 2022 г. большая часть преступлений экономической направленности (50,9 %) совершена в отношении государственной собственности, а во-вторых, по причине того, что резкий рост числа таких преступлений (+46,3 %) приходится на деяния преступных сообществ и организованных групп, то есть преступных организаций. Разумеется, общественная опасность таких криминальных фактов неизмеримо выше, впрочем, как и угроза национальным интересам.

Преступления коррупционной направленности в 2022 г. продолжали возрастать в количественном выражении. Согласно Комплексному анализу их доля в общей структуре преступности выросла и составила 1,8 %. При этом на 10,4 % возросло количество фактов получения взятки, на 4,8 % — дачи взятки и на 6,7 % — преступлений, связанных с коммерческим подкупом. Суммарно коррупционными деяниями был причинен материальный ущерб на сумму 56,4 млрд рублей (2021 г. — 63,9 млрд рублей).

В структуре лиц, совершивших коррупционные преступления, доля должностных лиц составила 59 %.

Давая оценку анализируемым преступлениям, руководитель Следственного комитета Российской Федерации А. И. Бастрыкин отметил, что «по материалам, собранным следователями, привлечено к уголовной ответственности

60 должностных лиц, совершивших коррупционные преступления в оборонно-промышленном комплексе, и 250 — в сфере госконтрактов и госзакупок, в том числе — 27 при реализации государственного оборонного заказа» [1]. Приведенные факты, как представляется, вполне укладываются в формат обеспечения национальной безопасности.

Согласно данным Комплексного анализа в краткосрочной перспективе в Российской Федерации прогнозируется незначительный рост коррупционных преступлений. Подтверждением этому могут служить и результаты опроса населения России, проведенные ФОМ в декабре 2022 г., в соответствии с которыми: 21 % опрошенных лиц ожидают повышения уровня коррупции в России, 50 % считают, что он останется неизменным, и 14 % рассчитывают на его снижение [15]. Очевидно, что население страны реагирует и позитивно оценивает активность правоохранительной системы по борьбе с коррупцией, что также отвечает задачам обеспечения национальной безопасности, заложенным в Стратегию.

Противодействие распространению экстремистской идеологии и борьба с экстремистскими организациями не теряет своей актуальности в плане угроз национальной безопасности.

В одном из докладов руководителя МВД России В. А. Колокольцева прозвучало, что «МВД России особое внимание уделяется противодействию экстремизму» [9, с. 31]. Далее в докладе приводятся количественные данные о выявленных органами внутренних дел фактах: возбуждения ненависти или вражды, публичных призывов к осуществлению экстремистской деятельности и ее финансированию, организации деятельности экстремистских организаций и сообществ.

Между тем, по данным генпрокуратуры, «максимальный прирост среди зарегистрированных преступлений в 2022 г. составили именно преступления экстремистской направленности: за год их количество увеличилось с 1 057 до 1 556, то есть почти в полтора раза (+48,16 %)». Кроме того, за этот же период возросло на 50,98 % и число нераскрытых преступлений данного вида.

К этому следует добавить, что, по данным Комплексного анализа, основная часть преступлений экстремистской направленности (52,3 %; всего — 819, +23,9 %) были совершены с использованием «международной паутины» — сети Интернет. Характерно также и то, что согласно научным прогнозам «в краткосрочной перспективе ожидается увеличение числа преступлений экстремистской направленности», что, по мнению экспертов, «обусловлено в том числе и расширением масштабов пропаганды

экстремистской идеологии, особенно в иностранных ресурсах».

По данным отдельных экспертных оценок, «обострились угрозы, связанные с финансированием экстремистской деятельности, в том числе путем использования зарубежных финансовых институтов. Такими действиями представители и кураторы запрещенных в России экстремистских организаций маскируют истинные цели проводимых финансовых операций» [6].

Говоря о преступлениях террористического характера, следует заметить, что, по данным генпрокуратуры, в 2022 г. их количество возросло на 4,54 % — до 2 233.

За этот же период, исходя из данных МВД России, «увеличилось количество заведомо ложных сообщений об акте терроризма, в массиве которых 92,2 % — совершено дистанционно».

По состоянию на 2020 г. «выявлено и нейтрализовано около 700 функционировавших на территории Российской Федерации ячеек международных террористических организаций» [16, с. 28].

В массиве преступлений террористического характера доминирующее положение заняли: организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем — прирост на 20,6 %; организация деятельности террористической организации и участие в деятельности такой организации — рост на 17,3 %; содействие террористической деятельности — прирост составил 18,0 %; публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма — рост на 25,3 %.

Прогнозные оценки развития криминальной ситуации в России, по данным Комплексного анализа, позволяют заключить, что в краткосрочной перспективе предполагается постепенное возрастание количества и удельного веса преступлений террористического характера, обусловленное прежде всего противозаконной деятельностью украинских официальных властей и усилиями ряда западных государств, направленными на ухудшение ситуации в России.

Следует заметить, что в 2022 г. не наступило перелома и в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств и их прекурсоров, прежде всего, организованной преступной деятельностью в этой сфере.

Данные МВД России демонстрируют, что в сравнении с предшествующим 2021 г. ведомством выявлено и пресечено преступлений, связанных с криминальным производством наркотиков, больше на 42,3 %, с их пересылкой — на 11 % и со сбытом наркотических средств — на 7,6 %.

Однако сами эти показатели не позволяют воспринимать ситуацию в этой области как

стабильную и тем более близкую к оздоровлению. Характерно, что число прецедентов, совершенных преступными сообществами (организациями) в сфере незаконного оборота наркотических средств, за истекший год практически удвоилось — прирост 96 % (2021 г. — 577, 2022 г. — 1 132). Резко увеличилось также и число преступлений, совершенных группой лиц по предварительному сговору (рост за год составил 48 %) и организованными группами (годовой итог выше на 15,4 %).

Ситуация осложняется еще и тем, что, к примеру, по данным Комплексного анализа, преступления, совершенные группой лиц по предварительному сговору и организованной группой, имеют пятилетний тренд последовательного нарастания.

Согласно данным МВД России в 2022 г. правоохранительными органами на 20,9 % больше зарегистрировано фактов сбыта наркотиков.

В отдельных публикациях, посвященных теме борьбы с наркотизацией, отмечалось, что за последние четыре года значительно увеличилось «число преступлений в сфере незаконного оборота наркотических средств, совершенных несовершеннолетними (+43,9 %; всего — 2 066), число погибших от наркотиков детей и подростков с 2017 г. увеличилось в 2,5 раза» [2].

По мнению исследователя М. А. Ментюковой: «рост числа несовершеннолетних наркоманов связан с общим увеличением потребления психоактивных веществ, находящихся в свободном обращении, а также транквилизаторов и седативных средств, обладающих психолептическими свойствами» [13, с. 121].

Согласно прогнозным оценкам Комплексного анализа в Российской Федерации и далее будет увеличиваться массив преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических веществ. При этом одной из очевидных причин для этого может послужить легитимированное использование в воинских частях наркотических средств без лицензии и в медицинских целях, несомненно, несущее криминальные риски [3].

Показательно и то, что в структуре субъектов наркопреступлений на 36,4 % возросло число иностранных граждан и лиц без гражданства. Объективировано, что «80 % преступлений, совершенных названной категорией лиц, составляют преступления в сфере незаконного оборота наркотиков» [4]. Данные статистики говорят о том, что половина таких преступлений совершается с использованием IT-технологий, доля которых достигла 46,5 %, и, что вызывает особую тревожность, их число постоянно увеличивается — годичный прирост составил 37,7 %, а среди потребляемых нарко-

тических средств последовательно возрастает доля наркотических средств синтетического происхождения.

Нельзя проигнорировать и тот факт, что количество преступлений, совершенных иностранными гражданами только за истекший год, стало больше на 10,25 % и перевалило за отметку 40 тыс. Практически стабильным на уровне 16 тыс. осталось число преступлений, совершенных в отношении иностранцев. Заметим, что и в этом случае приходится говорить только о тенденциях, поскольку анализируемая группа преступлений обладает достаточно высокой степенью латентности.

Не вызывает сомнений также и то, что криминальная активность иностранцев и, прежде всего, выходцев из СНГ, приобрела организованный и сплоченный характер, оказывает существенное влияние как на состояние национальной (общественной) безопасности в Российской Федерации, так и на обстановку социальной стабильности в стране.

По-прежнему наиболее дестабилизирующим фактором, влияющим на состояние национальной (общественной) безопасности, продолжает оставаться незаконное владение населением оружием.

В 2022 г. из незаконного оборота у граждан было изъято: 12,3 тыс. ед. оружия; более 500 тыс. ед. боеприпасов; 2,3 тонны взрывчатых веществ; 3,2 тыс. взрывных устройств.

По информации В. В. Золотова, «на учете в территориальных подразделениях лицензионно-разрешительной работы Росгвардии состоит более 3,7 млн владельцев и лиц, получивших разрешение на хранение и ношение оружия, в пользовании которых находится более 6,5 млн его единиц. Только в 2016–2020 гг. выявлено более 81 тыс. нарушений в области оборота оружия» [8, с. 46].

Заметим, что в 2022 г. количество преступлений, совершенных с использованием оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и устройств, только за год приросло на 32,4 %.

Кроме того, за тот же период количество фактов хищения либо вымогательства оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств выросло на 8,3 %.

Число преступлений, совершенных с применением оружия, наиболее заметно выросло

в Белгородской (+257,7 %), Курской (+231,6 %) и Тамбовской (+73,7 %) областях, г. Москве (+300,8 %), республиках Калмыкия (+70,0 %) и Мордовия (+75,0 %). В данном случае, если резкий рост таких преступлений в первых двух регионах можно было бы объяснить близостью к театру военных действий, то во всех остальных — исключительно наличием соответствующих негативных тенденций.

Специалисты склонны связывать изложенный выше феномен, прежде всего, с событиями, происходящими на Украине [18], а кроме того, бесконтрольным расползанием оружия с театров военных действий [17].

По данным Комплексного анализа, в краткосрочной перспективе прогнозируется увеличение числа преступлений, связанных с незаконным оборотом оружия и совершаемых с его использованием.

Подводя итог исследованию, отметим, что приведенная выше информация о состоянии преступности в Российской Федерации в истекшем году и анализ прогнозных оценок ее развития на краткую перспективу по конкретным направлениям, обозначенным в соответствующих разделах Стратегии, позволяют сделать вывод о том, что существенных изменений в сторону стабилизации криминальной ситуации за истекшие после принятия Стратегии годы не произошло. Криминальная обстановка в Российской Федерации по-прежнему остается достаточно противоречивой, сложной и содержит совокупность факторов, создающих прямую возможность причинения ущерба национальным интересам государства. Различные сегменты преступности, с учетом своего реального состояния, выступают в роли конкретных угроз национальной безопасности государства, требующих принятия исчерпывающих мер по минимизации на первом этапе и нейтрализации негативного влияния на безопасность общественных интересов в конечном итоге.

Государственным структурам, к компетенции которых относятся задачи по противодействию криминальным проявлениям в конкретных сферах, надлежит и далее принимать все возможные и конкретные меры с целью нейтрализации вызовов и угроз национальной безопасности Российской Федерации.

#### Список литературы:

1. Бастрыкин А. И. Каждый коррупционер рано или поздно ответит перед законом. URL: <https://ria.ru/20221208/bastrykin-1837126991.html> (дата обращения: 12.02.2023).

#### References:

1. Bastrykin A. I. Kazhdyy korrupcioner rano ili pozdno otvetit pered zakonom. URL: <https://ria.ru/20221208/bastrykin-1837126991.html> (data obrashcheniya: 12.02.2023).

2. В России за пять лет в 2,5 раза выросло число погибших от наркотиков детей и подростков. URL: <https://tass.ru/obschestvo/16548601> (дата обращения: 02.02.2023).
3. Владимир Колокольцев провел заседание Государственного антинаркотического комитета. URL: <https://mvdmedia.ru/news/official/vladimir-kolokoltsev-provel-zasedasnie-gosudarstvennogo-antinarkoticheskogo-komiteta/> (дата обращения: 02.02.2023).
4. Владимир Колокольцев провел заседание Государственного антинаркотического комитета. URL: <https://мвд.рф/news/item/34660076/> (дата обращения: 20.01.2023).
5. Генпрокуратура России снижает надзорную нагрузку на бизнес. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=72658490> (дата обращения: 19.01.2023).
6. Глава ГУЭБиПК МВД: в России за 2022 г. выявили получение взяток на 1,1 млрд рублей. Интервью ТАСС. URL: <https://tass.ru/interviews/16535463> (дата обращения: 15.02.2023).
7. Годунов И. В. Энциклопедия противодействия терроризму. Москва, 2007.
8. Золотов В. В. Участие войск национальной гвардии Российской Федерации в борьбе с терроризмом // Вестник Национального антитеррористического комитета. 2021. № 1 (25).
9. Колокольцев В. А. Об итогах работы МВД России по противодействию терроризму и обеспечению правопорядка в 2016–2020 годах // Вестник Национального антитеррористического комитета. 2021. № 1 (25).
10. Комплексный анализ состояния преступности в Российской Федерации по итогам 2022 года и ожидаемые тенденции ее развития / М. В. Гончарова, С. А. Невский, М. М. Бабаев, Р. В. Черкасов, Е. Б. Аблязова, Е. М. Тимошина, Г. Ф. Коимшиди, Г. Э. Бицадзе. Москва, 2023.
11. Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь – декабрь 2022 года. URL: <https://мвд.рф/reports/item/35396677/> (дата обращения: 03.08.2023).
12. Криминология : учеб. для вузов / под ред. В. Д. Малкова. 4-е изд., перераб. и доп. Москва, 2011.
13. Ментюкова М. А. Современная наркотическая ситуация как криминогенный фактор роста преступности // Право: история и современность. 2022. Т. 6. № 1.
14. МИД РФ: На Украине бесконтрольно раздали более 25 тысяч единиц оружия всем
2. V Rossii za pyat' let v 2,5 raza vyroslo chislo pogibshih ot narkotikov detej i podrostkov. URL: <https://tass.ru/obschestvo/16548601> (data obrashcheniya: 02.02.2023).
3. Vladimir Kolokol'tsev provel zasedanie Gosudarstvennogo antinarkoticheskogo komiteta. URL: <https://mvdmedia.ru/news/official/vladimir-kolokoltsev-provel-zasedasnie-gosudarstvennogo-antinarkoticheskogo-komiteta/> (data obrashcheniya: 02.02.2023).
4. Vladimir Kolokol'tsev provel zasedanie Gosudarstvennogo antinarkoticheskogo komiteta. URL: <https://мвд.рф/news/item/34660076/> (data obrashcheniya: 20.01.2023).
5. Genprokuratura Rossii snizhaet nadzornuyu nagruzku na biznes. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=72658490> (data obrashcheniya: 19.01.2023).
6. Glava GUEBiPK MVD: v Rossii za 2022 g. vyavili poluchenie vzyatok na 1,1 mlrd rublej. Interv'yu TASS. URL: <https://tass.ru/interviews/16535463> (data obrashcheniya: 15.02.2023).
7. Godunov I. V. Enciklopediya protivodeystviya terrorizmu. Moskva, 2007.
8. Zolotov V. V. Uchastie vojsk nacional'noj gvardii Rossijskoj Federacii v bor'be s terrorizmom // Vestnik Nacional'nogo antiterroristicheskogo komiteta. 2021. № 1 (25).
9. Kolokol'tsev V. A. Ob itogah raboty MVD Rossii po protivodeystviyu terrorizmu i obespecheniyu pravoporyadka v 2016–2020 godah // Vestnik Nacional'nogo antiterroristicheskogo komiteta. 2021. № 1 (25).
10. Kompleksnyj analiz sostoyaniya prestupnosti v Rossijskoj Federacii po itogam 2022 goda i ozhidaemye tendencii ee razvitiya / M. V. Goncharova, S. A. Nevskij, M. M. Babayev, R. V. Cherkasov, E. B. Abliyazova, E. M. Timoshina, G. F. Koimshidi, G. E. Bicadze. Moskva, 2023.
11. Kratkaya harakteristika sostoyaniya prestupnosti v Rossijskoj Federacii za yanvar' – dekabr' 2022 goda. URL: <https://мвд.рф/reports/item/35396677/> (data obrashcheniya: 03.08.2023).
12. Kriminologiya : ucheb. dlya vuzov / pod red. V. D. Malkova. 4-e izd., pererab. i dop. Moskva, 2011.
13. Mentyukova M. A. Sovremennaya narkoticheskaya situaciya kak kriminogennyj faktor rosta prestupnosti // Pravo: istoriya i sovremennost'. 2022. T. 6. № 1.
14. MID RF: Na Ukraine beskontrol'no razdali bolee 25 tysyach edinic oruzhiya vsem zhelaiushchim. URL: <https://rg.ru/2022/04/13/mid-rf-na-ukraine-beskontrolno-razdali-bolee-25-tysiach-edinic-oruzhiia-vsem-zhelaiushchim.html> (data obrashcheniya: 10.02.2023).

- желающим. URL: <https://rg.ru/2022/04/13/mid-rf-na-ukraine-beskontrolno-razdali-bolee-25-tysiach-edinic-oruzhiia-vsem-zhelaiushchim.html> (дата обращения: 10.02.2023).
15. Ожидания от 2023 года. Чего ждут люди от наступающего года? URL: <https://fom.ru/Nastroeniya/14817> (дата обращения: 10.03.2023).
  16. Седов А. С. ФСБ России в борьбе с терроризмом в 2006–2020 годах // Вестник Национального антитеррористического комитета. 2021. № 1 (25).
  17. Сенатор Пушков назвал полезной для финнов информацию о контрабанде оружия для Украины. URL: <https://rg.ru/2022/10/31/senator-pushkov-nazval-poleznoj-dlia-finnov-informaciiu-o-popavshem-v-ruki-prestupnikov-oruzhii-s-ukrainy.html> (дата обращения: 10.02.2023).
  18. Современный толковый словарь русского языка / гл. ред. С. А. Кузнецов. Москва, 2004.
  19. Статистика зарегистрированных преступлений в России за 2022 г. URL: <https://iminfin.ru/ntws/519-statistika-zaregistrirovannykh-prestuplenij-v-rossii-za-2022-god> (дата обращения: 03.08.2023).
  15. Ozhidaniya ot 2023 goda. Chego zhдут lyudi ot nastupayushchego goda? URL: <https://fom.ru/Nastroeniya/14817> (data obrashcheniya: 10.03.2023).
  16. Sedov A. S. FSB Rossii v bor'be s terrorizmom v 2006–2020 godah // Vestnik Nacional'nogo antiterroristicheskogo komiteta. 2021. № 1 (25).
  17. Senator Pushkov nazval poleznoj dlya finnov informaciyu o kontrabande oruzhiya dlya Ukrainy. URL: <https://rg.ru/2022/10/31/senator-pushkov-nazval-poleznoj-dlia-finnov-informaciiu-o-popavshem-v-ruki-prestupnikov-oruzhii-s-ukrainy.html> (data obrashcheniya: 10.02.2023).
  18. Sovremennyy tolkovyy slovar' russkogo yazyka / gl. red. S. A. Kuznecov. Moskva, 2004.
  19. Statistika zaregistrirovannykh prestuplenij v Rossii za 2022 g. URL: <https://iminfin.ru/ntws/519-statistika-zaregistrirovannykh-prestuplenij-v-rossii-za-2022-god> (data obrashcheniya: 03.08.2023).

**Для цитирования:**

*Гирько Сергей Иванович.* Современная преступность в Российской Федерации как вызов и угроза национальной безопасности // Труды Академии управления МВД России. 2023. № 3 (67). С. 21–28.

**For citation:**

*Girko Sergey Ivanovich.* Modern Crime in the Russian Federation as a Challenge and Threat to National Security // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2023. № 3 (67). P. 21–28.

**Киричѣк Евгений Владимирович,**  
доктор юридических наук, доцент,  
начальник управления учебно-  
методической работы,  
Академия управления МВД России,  
Российская Федерация, 125171, г. Москва,  
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

ORCID 0000-0003-2798-3812

E-mail: Kirichek79@yandex.ru

Научная специальность:  
5.1.2. Публично-правовые  
(государственно-правовые) науки

УДК 342.7

DOI 10.24412/2072-9391-2023-367-29-38

Дата поступления: 3 мая 2023 г.

Дата принятия статьи в печать: 18 сентября 2023 г.

**Evgeny Vladimirovich Kirichek,**  
Doctor of Law, Associate Professor,  
the Head of Department Educational-  
Methodical Work,  
Management Academy of the Ministry  
of the Interior of Russia,  
Russian Federation, 125171, Moscow,  
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8

ORCID 0000-0003-2798-3812

E-mail: Kirichek79@yandex.ru

Scientific specialty:  
5.1.2. Public Law  
(State Law) Sciences

## **Достойная жизнь в России – социальном государстве: размышления в контексте конституционно-правовой науки и решений Конституционного Суда Российской Федерации**

## **Decent Life in Russia – a Social State: Reflections in the Context of Constitutional and Legal Science and Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation**

### **Аннотация**

**Актуальность:** в современных динамично развивающихся условиях функционирования социального государства особую значимость приобретают вопросы, связанные не только с пониманием сущности государственной социальной политики, но и с научным осмыслением важных его составляющих, одним из которых является достойная жизнь. Исследование данной категории предопределено потребностью целостного представления ее содержательной основы с учетом комплексного анализа различных точек зрения, а также нормативной правовой базы. Это обусловлено и тем, что сама жизнь, а также достоинство, права и свободы человека относятся к категории традиционных ценностей, защита которых является важной мерой государственной политики России.

### **Abstract**

**Relevance:** in the modern dynamically developing conditions of the functioning of the welfare state, issues related not only to the understanding of the essence of the state social policy, but also to the scientific understanding of its important components, one of which is a “decent life”, are of particular importance. The study of this category is predetermined by the need for a holistic presentation of its substantive basis, taking into account a comprehensive analysis of various points of view, as well as the regulatory legal framework. This is also due to the fact that life itself, as well as dignity, human rights and freedoms, etc. belong to the category of “traditional values”, the protection of which is an important measure of Russian state policy.

**Problem statement:** the Constitution of the Russian Federation proclaims Russia as a social state,

**Постановка проблемы:** Конституция Российской Федерации провозглашает Россию как социальное государство, но при этом ни в самой Конституции, ни в других нормативных правовых актах нет четкой интерпретации понятия «достойная жизнь». Отсутствует консенсус в данном вопросе и среди ученых различных отраслей права. Это объясняется рядом факторов, которые не позволяют вывести идеальную формулу достойной жизни. Ее понимание попадает в зависимость, прежде всего, от того, в каком обществе проживает человек и какой уровень жизни в этом обществе признается нормой.

В научной литературе, наряду с термином «достойная жизнь», нередко используются термины «достойное существование», «социальное благополучие» и другие, что позволяет сделать вывод об отсутствии единого подхода к изучению понятий, формирующих представление о достойной жизни. Сложно даже определить границы научно-исследовательского поиска, простирающиеся от банальных представлений о данных явлениях до сугубо идеалистических.

**Цель:** на основе анализа доктринальных источников, нормативных правовых актов, решений Конституционного Суда Российской Федерации сформулировать понятие достойной жизни, обосновать наличие устойчивой взаимосвязи и взаимозависимости данного правового явления с категорией «достоинство личности».

**Методологическая основа исследования** состоит в применении как общенаучных, так и специальных методов научного познания: диалектического, сравнительно-правового, системного, логического.

**Выводы:** о современных подходах к интерпретации достойной жизни, о причинах закономерного различия в толковании достойной жизни, о существовании факторов, затрудняющих формирование абсолютных величин достойной жизни, о взаимосвязи и взаимозависимости данного правового явления с категорией «достоинство личности», об авторском понимании достойной жизни.

**Ключевые слова:** социальное государство; достойная жизнь; достоинство личности; права и свободы человека и гражданина; Конституционный Суд Российской Федерации.

but at the same time, neither the Constitution itself nor other normative legal acts have a clear interpretation of the concept of “decent life”. There is no consensus on this issue among scientists of various branches of law. This is due to a number of factors that do not allow us to deduce the ideal formula for a decent life. Its understanding depends, first of all, on what kind of society a person lives in, and what standard of living in this society is recognized as the norm.

In the scientific literature, along with the term “decent life”, the terms “decent existence”, “social well-being”, etc. are often used, which allows us to conclude that there is no unified approach to the study of concepts that form the idea of a decent life. It is even difficult to define the boundaries of scientific research, extending from banal ideas about these phenomena to purely idealistic ones.

**Purpose:** based on the analysis of doctrinal sources, normative legal acts, decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation to formulate the concept of a decent life, to substantiate the existence of a stable relationship and interdependence of this legal phenomenon with the category of “dignity of the individual”.

**The methodological basis of the research** consists in the application of both general scientific and special methods of scientific cognition: dialectical, comparative legal, systemic, logical.

**Conclusions:** about modern approaches to the interpretation of a decent life, about the reasons for the natural difference in the interpretation of a decent life, about the existence of factors that complicate the formation of absolute values of a decent life, about the relationship and interdependence of this legal phenomenon with the category of “dignity of the individual”, about the author’s understanding of a decent life.

**Keywords:** social state; decent life; dignity of the individual; human and civil rights and freedoms; Constitutional Court of the Russian Federation.

В Конституции Российской Федерации (ст. 7) закреплён статус Российского государства как социального, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное разви-

тие человека. Учитывая то, что ни в указанной статье, ни в других статьях Конституции Российской Федерации нет прямого закрепления права человека на достойную жизнь, отечественные ученые до сих пор не могут прийти

к консенсусу в вопросе о существовании данного субъективного права, о его месте в системе конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Так, например, Г. Б. Романовский указывает на то, что в ст. 7 Конституции Российской Федерации определена направленность политики государства на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь, но не на провозглашение конституционного права на достойную жизнь [20, с. 4]. Примерно аналогичной позиции придерживаются Т. А. Дураев и О. Р. Елышева, говоря о достойной жизни как об ориентире государства для осуществления своей внутренней политики и необходимости законодательного закрепления данного права [6, с. 44]. М. В. Саудаханов делает вывод о том, что «право человека на достойную жизнь может рассматриваться в четырех аспектах: как субъективное право; как элемент права на жизнь; как гарантия права на жизнь; как характеристика реализации комплекса других прав» [21, с. 44–46].

Необходимо подчеркнуть, что есть ряд факторов, которые не позволяют вывести идеальную формулу достойной жизни. Ее понимание будет зависеть прежде всего от того, в каком обществе проживает человек и какой уровень жизни в этом обществе признается нормой. Речь в данном случае идет об уровне социально-экономического развития различных государств в целом, правовой культуры и правосознания, отношении к традиционным ценностям, то есть всем том, что влияет на личностное развитие и формирует представление индивида о содержании рассматриваемого явления.

Важно одно, что и сама жизнь, а также достоинство, права и свободы человека относятся к категории «традиционные ценности», защита которых является важной мерой государственной политики России<sup>1</sup>. Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях не только отнес к конституционно значимым ценностям достойную жизнь и свободное развитие, но и указал, что их обеспечение является обязанностью государства<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Обутверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей : Указ Президента Рос. Федерации от 9 ноября 2022 г. № 809 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 46. Ст. 7977.

<sup>2</sup> По делу о проверке конституционности положения абзаца второго части первой статьи 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Ф. Х. Гумеровой и Ю. А. Шикунова : Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 14 мая 2012 № 11-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 21. Ст. 2697; По делу о проверке конституционности положений пункта 3 статьи 213.25 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», абзаца восьмого части первой статьи 446 Гражданского процессуального

В связи с возникновением проблем в законодательной деятельности в части толкования понятий «достойная жизнь» и «свободное развитие человека» Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации еще в 1999 г. была предпринята попытка обращения в Конституционный Суд Российской Федерации<sup>3</sup>, который принял решение отказать в принятии к рассмотрению запроса Государственной Думы как не отвечающего критерию допустимости обращений в соответствии с требованиями п. 2 ч. 1 ст. 43 и ч. 1 ст. 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>4</sup>.

Позиция Конституционного Суда Российской Федерации основывалась, в первую очередь, на п. «в» и «е» ч. 1 ст. 71 Конституции Российской Федерации, которые находятся в исключительном ведении Российской Федерации и потому согласно ч. 1. ст. 76 Конституции Российской Федерации требуют принятия федеральных конституционных и федеральных законов, имеющих прямое действие на всей территории Российской Федерации. Решение сформулированных в обращении вопросов повлекло бы нарушение конституционного принципа разделения властей и привело бы к созданию Конституционным Судом Российской Федерации новых правовых норм, что недопустимо<sup>5</sup>.

Современная действительность позволяет с уверенностью говорить, что при характеристике достойной жизни необходимо использовать расширительное ее толкование, включающее максимально комфортное существование граждан, а следовательно, не только материальные (транспортные средства, недвижимое имущество, пищу, одежду и др.),

кодекса Российской Федерации, а также пункта 1 статьи 61 и пункта 1 статьи 80 Семейного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки О. Г. Клепиковой : Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 14 апреля 2022 г. № 15-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 17. Ст. 3000.

<sup>3</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственной Думы о толковании статьи 7 (часть 1) Конституции Российской Федерации : Определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 1 июля 1999 г. № 98-О // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.04.2023).

<sup>4</sup> О Конституционном Суде Российской Федерации : Федер. конституционный закон № 1-ФКЗ : принят Гос. Думой 24 июня 1994 г. : одобрен Советом Федерации 12 июля 1994 г. : в ред. от 1 июля 2021 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447; 2021. № 27 (ч. 1). Ст. 5045.

<sup>5</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Московской областной Думы о толковании части 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации : Определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 16 июня 1995 г. № 67-О // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.04.2023); Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Владимирской области о толковании пункта «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации : Определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 4 февраля 1997 г. № 14-О // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.04.2023).

но и нематериальные блага (например, доступ к традиционным ценностям).

Главенствующую роль в повышении благосостояния людей играет, безусловно, государство. И в зависимости от того, какова степень его участия в этих процессах, можно с уверенностью говорить о существовании двух подходов: патерналистском (опекунском) и содействующем. В первом случае государство — гарант достойной жизни, а потому делает все возможное для ее обеспечения. Небезосновательно О. С. Забралова определяет патерналистское государство крайней формой социального государства, обеспечивающей гражданам высокий уровень социальных гарантий, а цель построения социального государства видит в обретении максимально возможной социальной справедливости [7, с. 25, 29]. Во втором случае государство не является ключевым фактором, всецело способствующим достижению человеком и гражданином достойной жизни, оно лишь создает необходимые правовые, экономические, организационные и другие условия, а бремя в обеспечении себе достойного уровня жизни в границах, очерченных правом, лежит на самом человеке, который должен приложить максимум усилий для реализации своего потенциала.

Примерно аналогичного подхода придерживаются Т. А. Дураев и О. Р. Елышева, выделяющие два подхода: эндогенный и экзогенный [6, с. 45], а также В. Н. Барсукова, которая, анализируя зарубежные и отечественные методики расчета рейтингов и индексов качества и уровня жизни населения, делает вывод о существовании двух критериев достойной жизни: первый характеризует уровень участия государства в обеспечении достойной жизни граждан, второй — уровень осознанного выполнения самим человеком обязанности жить достойно, то есть соответствовать своему внутреннему достоинству [5, с. 134–135].

В России, безусловно, преобладающим является патерналистский подход во взаимоотношениях государства (в лице государственных органов) и граждан. Ключевую роль в определении основополагающих ориентиров развития Российского государства играет Президент Российской Федерации как гарант Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, который, в частности, в своих Посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации определил векторы совершенствования различных сфер жизнедеятельности общества и государства, в том числе социальной. Так, например, в 2021 и в 2023 гг. Президент Российской Федерации среди прочих много внимания уделил вопросам социальной сферы, касающимся выхода нашей стра-

ны на устойчивый рост численности населения, развития уютных и современных школ, отечественной науки, обеспечения гарантий для трудовых коллективов, обновления социальной инфраструктуры, культурно-досуговых объектов, расселения аварийного жилья и др.<sup>6</sup>

Бесспорно, государство должно создавать условия, гарантирующие достойную жизнь и свободное развитие человека, препятствующие значительному социальному неравенству, используя для этого не только правовые, но и материальные, и другие ресурсы, способствовать максимально комфортной жизни своих граждан.

Обращаясь к вопросу о равноправии в контексте рассматриваемой проблемы, следует отметить, что с юридической точки зрения, например, социалистическая теория очень критически оценивала толкование равенства прав и свобод. Основной акцент делался на достижение фактического равенства, формирование некоего усредненного общества, тотального эгалитарного образа жизни.

Равенство в современном его понимании означает признание прав и свобод за всеми в равной мере, не допуская какой-либо дискриминации при реализации этих прав и свобод по основаниям, зависящим от естественных свойств индивида, его социального статуса. Оно признается независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным формированиям, а также других обстоятельств. Конституция Российской Федерации закрепляет достаточно широкий спектр таких оснований.

Таким образом, идейный смысл равенства, заложенный в Конституции Российской Федерации, заключается в равенстве возможностей, а не в фактическом равенстве, которое в реальной жизни недостижимо.

Между тем каждый индивид в силу ряда причин совершенно по-разному использует свои возможности для достижения должного уровня жизни, да и само понимание должной, достойной жизни у всех людей тоже различное.

Именно поэтому представление о социальном государстве нельзя, как видится, соотносить исключительно с заботой о социально незащищенных слоях населения, сводить до уровня социального обеспечения, провозглашенного в ст. 39 Конституции Российской Федерации. В. Е. Чиркин пишет, что именно социальное государство не только тре-

<sup>6</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 21 апреля 2021 г. // Российская газета. 2021. 22 апр.; Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 21 февраля 2023 г. // Российская газета. 2023. 22 фев.

бует формирования нового человека, высоко-профессионального, морально выдержанного и ответственного, но и создает для этого все необходимые условия [25, с. 37]. Толкование же главы 2 Конституции Российской Федерации через призму приоритета личности перед государством [2, с. 57; 12, с. 36] не выдерживает никакой критики. Это фикция, чего попросту нет и быть не может, ибо государство — это единственный политический организм, организация, объединяющая всех граждан. В результате создается проблема бессмысленного противопоставления личности и государства [1, с. 367]. В. Д. Зорькин совершенно справедливо отметил, что «интересы личности — это и есть интересы государства» [8]. Кроме этого, Конституционный Суд Российской Федерации в одном из своих решений указал, в частности, на то, что из ст. 2, 17 (ч. 3), 19 (ч. 1 и 2) вытекает принцип взаимности прав, обязанностей и ответственности во взаимоотношениях личности и государства<sup>7</sup>.

Анализ современной юридической литературы и практики позволяет сделать вывод о том, что вряд ли оправданно выделять в качестве самостоятельной категории право на достойную жизнь, ибо, как уже было отмечено ранее, само это понятие (достойная жизнь) имеет расширительное толкование и включает в себя не только материальные, но и нематериальные блага. Это, в частности, говорит о том, что уже сама реализация многих конституционных прав позволяет говорить о качестве обеспечения достойной жизни. Речь идет о правах, закрепленных в ч. 2 ст. 7, ч. 3 и 5 ст. 37, ч. 1 ст. 38, ч. 2 ст. 7, ст. 39, ч. 1 ст. 40, ч. 3 ст. 40, ст. 41, ст. 42 Конституции Российской Федерации и др.

Такой подход так или иначе нашел свое отражение в конституциях целого ряда зарубежных государств (Греции, Испании, Италии, Франции и др.), а также в международных правовых актах — Всеобщей декларации прав человека (п. 1 ст. 25)<sup>8</sup> и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (п. 1 ст. 11)<sup>9</sup>.

В научной литературе, наряду с термином «достойная жизнь», нередко используются термины «достойное существование», «соци-

альное благополучие». Проведенный анализ существующих точек зрения позволяет сделать вывод об отсутствии единой позиции относительно данных понятий. Сложно даже определить границы научно-исследовательского поиска, простирающиеся от банальных представлений о данных явлениях до сугубо идеалистических.

Так, известный российский ученый А. П. Куницын еще в первой половине XIX в., размышляя о «врожденных правах человека», включал в этот перечень право на существование, право действовать и право достигать благополучия, подчеркивая, что те, кто препятствуют человеку существовать по-человечески, подлежат принуждению [10, с. 52–72]. В последующем тематика достойного существования была подхвачена представителями нового русского либерализма П. И. Новгородцевым, И. А. Покровским [14, с. 36], В. С. Соловьевым [23, с. 60] и др.) Основной посыл воззрений представителей данного течения состоял в признании за правом на достойное человеческое существование не только нравственного, но и юридического значения как «подлинного права каждого», хотя, например, И. А. Покровский считал правильным употреблять «право на существование», делая акцент на аксиологии вопроса, установлении истинных границ, практической составляющей права на существование. О. Е. Кутафин писал, что социальное государство призвано обеспечить каждому достойное существование [11, с. 345]. М. В. Баглай суть социального государства видит в заботе о социальной справедливости, благополучии и социальной защищенности своих граждан [3, с. 137], а О. В. Родионова — в минимизации различий между индивидами в доступе к различным благам [19, с. 15]. Ю. П. Вахрушев высшей ценностью социального государства признает социальную справедливость [17, с. 20]. Некоторые авторы в понятие «достойное существование» вкладывают правовой и общесоциальный смысл [4, с. 14].

Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно акцентировал внимание на сущности социального государства, подчеркивая, что «цели социальной политики определяют обязанность государства заботиться о благополучии своих граждан, их социальной защищенности и обеспечении благоприятных условий существования»<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений Налогового кодекса Российской Федерации и Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Е. Н. Беспутина, А. В. Кульбашко и В. А. Чапланова : Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 24 марта 2017 г. № 9-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 15 (ч. VII). Ст. 2283.

<sup>8</sup> Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. // Российская газета. 1998. 10 дек.

<sup>9</sup> Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1994. № 12.

<sup>10</sup> По делу о проверке конституционности части 4 статьи 15 Жилищного кодекса Российской Федерации и пунктов 7, 42, 47, 51 и 52 Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом в связи с жалобой граждан А. Г. Брюханова и Н. В. Брюхановой : Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 15 декабря 2022 г. № 55-П //

Однако что собой представляют благоприятные условия существования, чем они отличаются от достойных условий в контексте достойной жизни, Конституционный Суд Российской Федерации не рассматривает. Хотя в отдельных определениях все же уделяет особое внимание праву человека на получение поддержки со стороны государства и общества, когда он (по объективным причинам) не способен самостоятельно достичь достойного уровня жизни<sup>11</sup>.

Не углубляясь в философские рассуждения, вряд ли можно согласиться с мнением отдельных авторов, которые при анализе категорий «достойная жизнь» и «достойное существование» ключевое значение уделяют размышлениям, что есть жизнь, а что — существование. При этом существование рассматривают как синоним бытия, а жизнь — как процесс развития и способ существования. Многозначность, размытость в понимании сущности указанных терминов среди ученых ведет к неправильной их оценке на практике. Представляется, что отыскивание отличий здесь носит сугубо надуманный, необоснованный характер. Живу — значит существую, существую — значит живу. И эти размышления небеспочвенны. Так, жизнь, согласно словарю Д. Н. Ушакова, — это «существование вообще, бытие в движении и развитии», а существование — «то же, что жить» [24, с. 220–221, 1025]. Аналогичное толкование можно встретить и в словаре С. И. Ожегова. Жизнь в его понимании — «физиологическое существование человека», жить — значит «существовать, находиться в процессе жизни», а существовать — значит «быть, иметься в наличии, поддерживать свою жизнь» [15, с. 167–168, 626]. Глубокий смысл бытия заложен также в изречении Декарта: «Мыслю, следовательно, существую». В данном случае существование предстает как высокое качество духовной жизни человека [22, с. 27–39].

Как видится, основной акцент здесь должен быть сделан на понятия «достойная» в контексте «жизнь» и «достойное» в контексте «существование». Этому есть объяснение, поскольку

сама биосоциальная сущность индивида напрямую связана с его потребностями и интересами. Такая постановка вопроса имеет важное значение, ибо она очень тесно соприкасается с человеческим достоинством, которое является необходимой доминантой в понимании природы социального государства. Ценностный смысл, заложенный в понимание достоинства личности, очевиден. Другое дело, рассуждения о том, какой это смысл — экзистенциальный или моральный. Как представляется, экзистенциальность здесь проявляется в большей мере, именно она придает личности достоинство, а не представляет ее как объект. Право, в свою очередь, создает представление о достоинстве человека как одной из центральных категорий в правовой системе.

В современной отечественной и зарубежной юридической науке и практике категория «достоинство» наиболее отчетливо стала проявляться со второй половины XX в., хотя такой интерес и по сей день не привел к четкому определению границ юридического содержания данного понятия.

Достоинство, согласно словарю С. И. Ожегова, Н. Ю. Шведовой, представляет собой определенный набор высоких моральных качеств, включая их уважение в самом себе [16, с. 177]. Охрана и защита человеческого достоинства, как и жизни, не может быть поставлена в зависимость от какого бы то ни было статуса личности, его возраста, пола, убеждений и т. п. Упоминание в ч. 1 ст. 21 Конституции Российской Федерации слова «ничто» подразумевает, что никакие обстоятельства, в том числе негативная характеристика личности в общеизвестном понимании, военное положение, болезнь и тому подобное, не могут являться основанием для умаления достоинства.

Л. К. Рафиева, например, рассуждая на тему неимущественных прав, ставит право на достоинство в зависимость от конкретного юридического факта. При этом исключает в качестве основания для возникновения права на достоинство юридический факт — факт рождения, а его появление связывает исключительно со способностью человека осознавать себя как личность (совершать социально значимые поступки) [18, с. 60].

Бесспорно, осознание индивидом достоинства наступает по достижении определенного возраста. Но этот вывод вовсе не говорит о том, что, например, малолетние дети или лица, страдающие психическими заболеваниями, лишены возможности пользоваться правом на человеческое достоинство. Просто для указанной категории лиц, как и для любых

Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 1 (ч. III). Ст. 495.

<sup>11</sup> По жалобе гражданина Алексеева Романа Владимировича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации : Определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 5 марта 2009 г. № 376-О-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 26. Ст. 3264; Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Бывальцева Константина Владимировича, Крякушина Александра Сергеевича и других на нарушение их конституционных прав частью 5 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации : Определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 17 января 2013 г. № 36-О // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.04.2023).

других, «безусловным и непререкаемым должно стать право... жить в условиях, достойных человеческой природы» [13, с. 30].

Схожие положения можно встретить и в ряде правовых документов (ст. 17 Конституции Российской Федерации, ст. 1 Всеобщей декларации прав человека<sup>12</sup>, преамбуле и ч. 1. ст. 23 Конвенции о правах ребенка<sup>13</sup>, ч. 2 ст. 54 Семейного кодекса Российской Федерации<sup>14</sup>, ст. 150 Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>15</sup>), анализ которых позволяет заключить, что первостепенным здесь является не факт осознания достоинства, а сам факт существования человека.

Достоинство личности выступает как субъективное право, потому что, во-первых, принадлежит субъекту как его носителю, а во-вторых, дает ему определенную правовую возможность, которую он может использовать по своему усмотрению. Это субъективное право подразумевает не только гарантию государства по его обеспечению, но и обязанность других лиц воздерживаться от совершения поступков, умаляющих достоинство человека, за что может наступить как уголовная (ст. 128<sup>1</sup>, 282 УК РФ<sup>16</sup>), административная (ст. 5.61 КоАП РФ<sup>17</sup>), так и гражданская ответственность (ст. 151, 152 ГК РФ<sup>18</sup>). А в тех случаях когда сведения, порочащие честь и достоинство личности, распространены в средствах массовой информации, может требовать опровержения в установленном нормативными правовыми актами порядке (ст. 43–46 Зако-

на Российской Федерации «О средствах массовой информации»<sup>19</sup>).

И. А. Кравец, повествуя о взаимосвязи достоинства человека с правами, свободами и обязанностями, определяет человеческое достоинство через категорию не только личного, но и социального, а также публичного капитала, который выступает своего рода средством, оказывающим влияние на реализацию прав и свобод, исполнение обязанностей, а также на социальную деятельность государства в целом [9, с. 44]. В этом состоит очевидная корреляция в понимании сущности достоинства личности и достойной жизни.

Тесная взаимосвязь этих понятий прослеживается и в решениях Конституционного Суда Российской Федерации, который при рассмотрении различных категорий дел неоднократно делал акцент на важнейших составляющих социального государства – охране достоинства личности и обеспечении достойной жизни<sup>20</sup>. Кроме того, из содержания, например, Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 17 января 2012 г. № 14-О-О четко просматривается формула социальной политики Российского государства «...обеспечение достойной жизни... с тем чтобы не умалялось достоинство личности»<sup>21</sup>.

Резюмируя, следует отметить, что множество различных точек зрения, порой абсолютно диаметральных, позволяет с уверенностью говорить об отсутствии единого подхода к изучению понятий, формирующих представление о достойной жизни. Целостное представление о ней можно сформировать только при

<sup>12</sup> Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. // Российская газета. 1998. 10 дек.

<sup>13</sup> Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г.) (вступила в силу для СССР 15 сентября 1990 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 45. Ст. 955.

<sup>14</sup> Семейный кодекс Российской Федерации : Федер. закон № 223-ФЗ : в ред. от 19 дек. 2022 г. : принят Гос. Думой 8 дек. 1995 г. // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_8982/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8982/) (дата обращения: 15.04.2023).

<sup>15</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая : Федер. закон № 51-ФЗ : в ред. от 3 апреля 2023 г. : принят Гос. Думой 21 окт. 1994 г. // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5142/?ysclid=ln348s7wj4313021625](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/?ysclid=ln348s7wj4313021625) (дата обращения: 15.04.2023).

<sup>16</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации : Федер. закон № 63-ФЗ : в ред. от 3 апреля 2023 г. : принят Гос. Думой 24 мая 1996 г. : одобрен Советом Федерации 5 июня 1996 г. // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_10699/?ysclid=ln33yvak1q529427079](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/?ysclid=ln33yvak1q529427079) (дата обращения: 15.04.2023).

<sup>17</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федер. закон № 195-ФЗ : в ред. от 3 апреля 2023 г. : принят Гос. Думой 20 дек. 2021 г. : одобрен Советом Федерации 26 дек. 2001 г. // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34661/?ysclid=ln3645yag7887022385](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/?ysclid=ln3645yag7887022385) (дата обращения: 15.04.2023).

<sup>18</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая : Федер. закон № 51-ФЗ : в ред. от 3 апреля 2023 г. : принят Гос. Думой 21 окт. 1994 г. // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5142/?ysclid=ln348s7wj4313021625](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/?ysclid=ln348s7wj4313021625) (дата обращения: 15.04.2023).

<sup>19</sup> О средствах массовой информации : Закон Рос. Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 : в ред. от 29 декабря 2022 г. // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_1511/?ysclid=ln367k339j928142750](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1511/?ysclid=ln367k339j928142750) (дата обращения: 15.04.2023).

<sup>20</sup> См.: По делу о проверке конституционности пункта 3 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации и части третьей статьи 17 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Г. : Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 1 февраля 2021 г. № 3-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 6. Ст. 1032; По делу о проверке конституционности абзацев второго, третьего, десятого и двенадцатого подпункта «а» пункта 2 статьи 24 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» в связи с запросом Ленинского районного суда города Санкт-Петербурга : Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 22 мая 2018 г. № 19-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 22. Ст. 3228; По делу о проверке конституционности подпункта 5 статьи 4 Федерального закона «О ветеранах» в связи с жалобой гражданина В. А. Корсакова : Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 6 февраля 2014 г. № 2-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 7. Ст. 736.

<sup>21</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Никуличевой Людмилы Петровны на нарушение ее конституционных прав абзацем восьмой части первой статьи 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации : Определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 17 января 2012 г. № 14-О-О // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_101440/?ysclid=ln36m9cn8m733546316](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_101440/?ysclid=ln36m9cn8m733546316) (дата обращения: 15.04.2023).

условии интеграции усилий ученых различных отраслей научного знания в вопросе о том, каковы критерии, границы достойности жизни. Но и здесь идеализировать вопрос абсолютных величин достойной жизни не представляется возможным в связи с наличием ряда факторов, затрудняющих их формирование. Во-первых, в каждой стране сформировано свое восприятие уровня жизни, которое считается нормой (общегосударственный подход), а есть понимание уровня жизни каждым в отдельности взятым человеком, которое также признается индивидами нормой (личностный подход), причем такой подход часто расходится с общегосударственным. Различие в интерпретации достойной жизни закономерно и зависит оно от многих причин: уровня социально-экономического развития государства, реализации социально-экономических прав, благосостояния граждан, социального самочувствия личности, менталитета, интеллекта, творческого потенциала, отношения к праву, морали, нравственности, культурным традициям и др. Во-вторых, не верным представляется подход к трактовке достойной жизни исключительно через призму материального благополучия человека, которое, как уже было отмечено ранее, является всего лишь одним из условий достойной жизни. Сюда входит и уровень обеспеченности нематериальными благами и правовое обеспечение права на достойную жизнь.

Таким образом, подводя итог, можно сделать следующие выводы:

1. Важным качественным критерием жизни любого человека является ее достойность, которая самым тесным образом взаимоувязана с достоинством личности, наиболее отчетливо проявляющимся в социальной сфере под влиянием различных факторов: во-первых, прочного правового фундамента,

обеспечивающего юридическое закрепление данной категории как традиционной ценности; во-вторых, личного участия каждого человека и гражданина в обеспечении своего достоинства; в-третьих, внутригосударственного и международного механизмов, способствующих максимально полной реализации права на достоинство и его последующей охраны и защиты. Именно уважение достоинства личности должно стать важной составляющей при определении социальной функции государства.

2. Понимание достойной жизни носит многоаспектный характер и представляет собой такой уровень жизнедеятельности индивида, который обеспечивает максимально полную реализацию его потребностей и интересов посредством участия как государства в создании достойных условий существования человека и гражданина, так и проявления их непосредственной активности в повышении своего благополучия (самореализация).

Каждый человек всецело, комплексно и поступательно должен стремиться к достижению такого уровня жизни, который действительно, а не на бумаге, был бы достойным.

3. Достойная жизнь человека и гражданина выступает основополагающей формой реализации человеческого достоинства, а стремление к достойной жизни является необходимой составляющей процесса реализации права на социальное благополучие. Именно сегодня назрела реальная потребность в выработке и правовом закреплении четких критериев достойной жизни, разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными, региональными и муниципальными органами публичной власти в целях достижения максимально возможного уровня благосостояния наших граждан.

#### Список литературы:

1. Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс: в 2 т. Москва, 2010. Т. 1.
2. Альбов А. П. Нормы культуры как источник и форма права // Современный юрист. 2013. № 4.
3. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. Москва, 2017.
4. Бакланова Е. В. Сущность и критерии достойной жизни человека и общества как цели социального государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2007.
5. Барсукова В. Н. Понятие и критерии достойной жизни // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2016. № 4 (111). С. 134–135.

#### References:

1. Avak'yan S. A. Konstitucionnoe pravo Rossii. Uchebnyj kurs: v 2 t. Moskva, 2010. T. 1.
2. Albov A. P. Norms of culture as a source and form of law // Modern Lawyer. 2013. №. 4.
3. Baglaj M. V. Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii: ucheb. Moskva, 2017.
4. Baklanova E. V. Sushchnost' i kriterii dostojnoj zhizni cheloveka i obshchestva kak celi social'nogo gosudarstva : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Moskva, 2007.
5. Barsukova V. N. The concept and criteria of a decent life // Bulletin of the Saratov State Law Academy. 2016. № 4 (111).
6. Duraev T. A., Elysheva O. R. Pravo na dostojnuyu zhizn': sushchnost' i realizaciya //

6. Дураев Т. А., Ельшиева О. Р. Право на достойную жизнь: сущность и реализация // Право и правоохранительная деятельность в России, странах СНГ и Европейского союза: законодательство и социальная эффективность: материалы V Междунар. науч.-практ. конф. преподавателей, практических сотрудников, студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей (г. Саратов, 27 апреля 2018 г.): сб. науч. ст. / отв. ред. Н. Т. Разгельдеев, Е. О. Глухова. Саратов, 2018.
7. Забралова О. С. Социальное государство: понятие, сущность и виды // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 6.
8. Зорькин В. Д. Дееспособность власти проверяется в общенациональной беде // Российская газета. 2021. 17 мая.
9. Кравец И. А. Конституционализация достоинства личности и перспективы права на социальное благополучие // Государство и право. 2020. № 1.
10. Куницын А. П. Право естественное. Кн. I. Чистое право. Ч. I. Безусловное право. Гл. IV. О врожденных правах человека. Санкт-Петербург, 1818. С. 52–72.
11. Кутафин О. Е. Избранные труды : в 7 т. Т. 7: Российский конституционализм : моногр. Москва, 2011.
12. Лепешкина О. И. К вопросу о возможности применения смертной казни в России // Российская юстиция. 2009. № 9.
13. Мальцев Г. В. Новое мышление и современная философия прав человека // Права человека в истории человечества и в современном мире. Москва, 1989.
14. Новгородцев П. И., Покровский И. А. О праве на существование. Социально-философские этюды. Санкт-Петербург ; Москва, 1911.
15. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка: Ок. 100000 слов, терминов и фразеологических выражений / под ред. Л. И. Скворцова. 27-е изд., испр. Москва, 2017.
16. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В. В. Виноградова. 4-е изд., доп. Москва, 1999.
17. Основы социального государства: учеб. пособие / сост. Ю. П. Вахрушев. Иркутск, 2014.
18. Рафиева Л. К. Честь и достоинство как правовая категория // Правоведение. 1966. № 2.
19. Родионова О. В. Современное социальное государство: типология и проблемы модернизации // Правоведение. 2010. № 3.
20. Pravo i pravoohranitel'naya deyatelnost' v Rossii, stranah SNG i Evropejskogo soyuza: zakonodatel'stvo i social'naya effektivnost': materialy V Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. prepodavatelej, prakticheskikh sotrudnikov, studentov, magistrantov, aspirantov, soiskatelej (g. Saratov, 27 aprelya 2018 g.): sb. nauch. st. / otv. red. N. T. Razgel'deev, E. O. Gluhova. Saratov, 2018.
7. Zabalova O. S. The social state: concept, essence and types // Actual problems of Russian law. 2022. № 6.
8. Zor'kin V. D. Deesposobnost' vlasti proveryaetsya v obshchenacional'noj bede // Rossijskaya gazeta. 2021. 17 maya.
9. Kravets I. A. Constitutionalization of the dignity of the individual and the prospects of the right to social well-being // State and law. 2020. № 1.
10. Kunicyn A. P. Pravo estestvennoe. Kn. I. Chistoe pravo. Ch. I. Bezuslovnoe pravo. Gl. IV. O vrozhdennykh pravah cheloveka. Sankt-Peterburg, 1818. S. 52–72.
11. Kutafin O. E. Izbrannyye trudy : v 7 t. T. 7: Rossijskij konstitucionalizm : monogr. Moskva, 2011.
12. Lepeshkina O. I. On the possibility of applying the death penalty in Russia // Russian justice. 2009. № 9.
13. Mal'cev G. V. Novoe myshlenie i sovremennaya filosofiya prav cheloveka // Prava cheloveka v istorii chelovechestva i v sovremennom mire. Moskva, 1989.
14. Novgorodcev P. I., Pokrovskij I. A. O prave na sushchestvovanie. Social'no-filosofskie etyudy. Sankt-Peterburg ; Moskva, 1911.
15. Ozhegov S. I. Tolkovyj slovar' russkogo yazyka: Ok. 100000 slov, terminov i frazeologicheskikh vyrazhenij / pod red. L. I. Skvorcova. 27-e izd., ispr. Moskva, 2017.
16. Ozhegov S. I., Shvedova N. Yu. Tolkovyj slovar' russkogo yazyka: 80000 slov i frazeologicheskikh vyrazhenij / Rossijskaya akademiya nauk. Institut russkogo yazyka im. V. V. Vinogradova. 4-e izd., dop. Moskva, 1999.
17. Osnovy social'nogo gosudarstva: ucheb. posobie / sost. Yu. P. Vahrushev. Irkutsk, 2014.
18. Rafieva L. K. Chest' i dostoinstvo kak pravovaya kategoriya // Pravovedenie. 1966. № 2.
19. Rodionova O. V. The modern social state: typology and problems of modernization // Pravovedenie. 2010. № 3.
20. Romanovsky G. B. Constitutional regulation of the right to a decent life // Citizen and law. 2016. № 10.
21. Saudakhanov M. V. Man and his right to a decent life // Education. The science. Scientific personnel. 2019. № 3. S. 44–46.
22. Slinin Ya. "I think, therefore, I exist" by Descartes from the point of view of logic and

20. Романовский Г. Б. Конституционное регулирование права на достойную жизнь // Гражданин и право. 2016. № 10.
21. Саудаханов М. В. Человек и его право на достойную жизнь // Образование. Наука. Научные кадры. 2019. № 3. С. 44–46.
22. Слинин Я. «Мыслю, следовательно, существую» Декарта с точки зрения логики и феноменологии // HORIZON (Феноменологические исследования). 2022. № 11 (I). С. 27–39.
23. Соловьев В. С. Оправдание добра / отв. ред. О. А. Платонов. Москва, 2012.
24. Ушаков Д. Н. Большой толковый словарь современного русского языка. Москва, 2008. VIII.
25. Чиркин В. Е. Конституция и социальное государство: юридические и фактические индикаторы // Журнал российского права. 2008. № 12.

**Для цитирования:**

*Киричэк Евгений Владимирович.* Достойная жизнь в России — социальном государстве: размышления в контексте конституционно-правовой науки и решений Конституционного Суда Российской Федерации // Труды Академии управления МВД России. 2023. № 3 (67). С. 29–38.

**For citation:**

*Kirichek Evgeny Vladimirovich.* Decent Life in Russia — a Social State: Reflections in the Context of Constitutional and Legal Science and Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation // Proceedings of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2023. № 3 (67). P. 29–38.

**Корабельникова Юлия Леонидовна,**

кандидат юридических наук, доцент,  
докторант 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: iukorabelnikova@mvd.ru

**Yuliya Leonidovna Korabelnikova,**

Candidate of Law, Associate Professor,  
Doctoral Student of the 3<sup>rd</sup> Faculty  
(Training of Scientific and Scientific  
and Pedagogical Personnel),  
Management Academy of the Ministry  
of the Interior of Russia,  
Russian Federation, 125171, Moscow,  
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8  
E-mail: iukorabelnikova@mvd.ru

Научная специальность:  
5.1.2. Публично-правовые  
(государственно-правовые) науки

Scientific specialty:  
5.1.2. Public Law  
(State Law) Sciences

УДК 340.1

DOI 10.24412/2072-9391-2023-367-39-48

Дата поступления статьи: 7 июня 2023 г.

Дата принятия статьи в печать: 18 сентября 2023 г.

## Понятие и содержание безопасности личности в современном государстве

## The Concept and Content of Personal Security in the Modern State

### Аннотация

**Актуальность:** как известно, безопасность является одной из базовых потребностей человека, в связи с чем государство стремится совершенствовать существующие и находить новые формы и приемы для ее обеспечения. Тем не менее, как видно, в постоянно меняющемся мире возникают новые опасности для личности, требующие внимания, и если не устранения, то минимизации или ликвидации их последствий. В современных геополитических условиях существующие и новые вызовы и угрозы для России, а также пути обеспечения национальной безопасности отражены в Стратегии национальной безопасности, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400, где приоритетным направлением названо именно сбережение народа и развитие человеческого потенциала, что также определяет актуальность рассматриваемых в статье вопросов.

**Постановка проблемы:** понятие и содержание безопасности личности является предметом широкой научной дискуссии и имеет важное значение не только в теоретическом плане, но и для практической деятельности органов публичной власти. Некоторые ученые идут

### Abstract

**Relevance:** as you know, security is one of the basic human needs, in connection with which the state seeks to improve existing ones and find new forms and techniques to ensure it. Nevertheless, as you can see, in a constantly changing world, new dangers to the individual arise that require attention, and if not elimination, then minimization or elimination of their consequences. In modern geopolitical conditions, existing and new challenges and threats for Russia, as well as ways to ensure national security, are reflected in the National Security Strategy, approved by Presidential Decree No. the relevance of the issues considered in the article.

**Statement of the problem:** the concept and content of personal security is the subject of a wide scientific discussion and is important not only in theoretical terms, but also for the practical activities of public authorities. Some scientists follow the path of listing the most important areas of ensuring the security of the individual (personal, economic, political, informational, etc.), which does not seem to be quite effective in the face of changing and growing types of threats, an exhaustive list of which cannot be given. For example, epidemics accompany humanity throughout

по пути перечисления наиболее важных сфер обеспечения безопасности личности (личной, экономической, политической, информационной и т. д.), что представляется не вполне эффективным в условиях изменяющихся и возрастающих видов угроз, исчерпывающий перечень которых невозможно привести. Например, эпидемии сопровождают человечество весь период существования цивилизации (эпидемия в Афинах в 451 г. до н. э. унесла в течение года жизни одной трети населения полиса, «юстиниановая чума», возникшая в VI в., погубила около 100 млн человек, бубонная чума, оспа, брюшной тиф, лихорадка, вызываемая вирусом Эбола, СПИД – до сих пор представляют опасность для человека). Несмотря на это, пандемия новой коронавирусной инфекции COVID-19 вновь продемонстрировала беспомощность человечества в эффективном противостоянии неизвестной угрозе.

Другие ученые включают в содержание безопасности личности не только личную неприкосновенность, но также совокупность определенных условий, в которых человек имеет возможность самореализовываться. Исследование различных научных подходов к содержанию безопасности личности позволит показать интегративный характер рассматриваемого феномена, а также укажет на возможные пути его дальнейшего развития.

*Цель исследования:* выявить различные научные подходы к содержанию безопасности личности и уточнить входящие в него элементы, соотнести их с другими смежными понятиями.

*Методы исследования:* методологическую основу исследования составил комплекс общенаучных и частнонаучных методов, выработанных в юридической науке: сравнительно-правовой, системный, анализ и синтез. Основным методом является материалистическая диалектика, позволяющая раскрыть содержание безопасности личности в единстве и многообразии ее проявлений.

*Результаты и ключевые выводы:* в результате проведенного исследования обосновывается вывод, что в содержание безопасности личности включаются различные аспекты (военный, экономический, экологический, информационный и др.). Она может относиться как к отдельному человеку (личная), так и ко всему населению общества и государства (общественная, государственная), быть национальной и международной, регулироваться как правом в целом (правовая), так и отдельными его отраслями (конституционная, криминологическая и др.). В целом безопасность личности – это объективное состояние защищенности от внутренних и внешних угроз и создание условий для развития человека как личности

the entire period of civilization (an epidemic in Athens in 451 BC claimed the lives of one third of the population of the policy within a year, the “Justinian plague”, which arose in the 6th century, killed about 100 million people, bubonic plague, smallpox, typhoid fever, fever caused by the Ebola virus, AIDS – still pose a danger to humans). Despite this, the pandemic of a new coronavirus infection COVID-19 has once again demonstrated the helplessness of mankind in effectively confronting an unknown threat.

Other scientists include in the content of personal security not only personal integrity, but also a set of certain conditions in which a person has the opportunity to fulfill himself. The study of various scientific approaches to the content of personal security will allow us to show the integrative nature of the phenomenon under consideration, as well as indicate possible ways for its further development.

*The purpose of the study:* to identify various scientific approaches to the content of personal security and to clarify the elements included in it, correlating them with other related concepts.

*Research methods:* the methodological basis of the study was a set of general scientific and particular scientific methods developed in legal science: comparative legal, systemic, analysis and synthesis. The main method is materialistic dialectics, which allows revealing the content of the security of the individual in the unity and diversity of its manifestations.

*Results and key conclusions:* as a result of the study, the conclusion is substantiated that the content of personal security includes various aspects (military, economic, environmental, informational, etc.). It can refer both to an individual person (personal), and to the entire population of society and the state (public, state), be national and international, be regulated both by law in general (legal), and by its individual branches (constitutional, criminological, etc.). In general, personal security is an objective state of protection from internal and external threats and the creation of conditions for the development of a person as a person in society and the state, which is achieved through the purposeful activities of public authorities, civil society institutions and the individual himself, as well as the subjective perception of a person's own security through the formation of a culture of personal security.

в обществе и государстве, которое достигается посредством целенаправленной деятельности органов публичной власти, институтов гражданского общества и самого индивида, а также субъективное восприятие человеком собственной безопасности путем формирования культуры безопасности личности.

**Ключевые слова:** личная безопасность; личная неприкосновенность; безопасность личности; правовая безопасность; обеспечение безопасности.

**Keywords:** personal security; personal integrity; personal security; legal security; security.

Вопросы обеспечения безопасности личности постоянно находятся под пристальным вниманием российских и зарубежных ученых различных специальностей (В. А. Баришполец [2], У. Бек [3], О. Н. Быков [8], А. И. Хвилья-Олинтер [14], М. В. Жуковский [16], Н. Н. Рыбалкин [33] и др.). Для юридической науки наиболее тесно эта проблема связана с обеспечением прав человека и соблюдением баланса в их защите и ограничении. Исследованию различных аспектов безопасности личности посвятили свои труды многие ученые: М. М. Бабаев [1], А. В. Возженников [11], И. Н. Глебов [12], А. Г. Елагин [15], В. Д. Зорькин [17], П. И. Иванов [19], Д. В. Ирошников [20], А. В. Опалев [30], Т. А. Полякова [29], А. С. Прудников [31], А. А. Тер-Акопов [36], Ю. А. Тихомиров [37], А. А. Фомин [38] и др. При этом до настоящего времени в науке не сложилось единого подхода к ее пониманию. Большинство ученых относят к ней военный, экономический, социальный, экологический, информационный, транспортный и иные аспекты безопасности, что представляется логичным и закономерным. Существуют различные концепции безопасности личности. Председатель Конституционного Суда Российской Федерации профессор В. Д. Зорькин справедливо полагает, что правовая безопасность должна рассматриваться в самом широком смысле и быть положена в основу всех общественных отношений, а концепцию правовой безопасности относит как к отдельному человеку, так и к человечеству в целом [17, с. 155]. Н. С. Бондарь [4, с. 9], А. А. Фомин [38, с. 101] и ряд других ученых выделяют конституционную безопасность, а профессор М. А. Бабаев предлагает концепцию криминологической безопасности [1, с. 53–58].

Основные элементы безопасности личности нашли отражение в международном и национальном праве. Так, в Докладе о развитии человека, сделанном в рамках Программы ООН по вопросам человеческого развития (далее — ПРООН) в 1994 г. была представлена

новая концепция безопасности человека, которая отождествляет безопасность с людьми, а не с территориями, с развитием, а не с оружием. В течение XX в., века двух самых жестоких войн, а также периода холодной войны — противостояния мировых держав, субъектом и объектом обеспечения безопасности являлось именно государство, а человек был в большинстве своем «винтиком государственной машины». В нем сделан акцент не только на национальных, но и глобальных проблемах безопасности человека. И если изначально концепция была сконцентрирована в основном на защите личной безопасности человека, то впоследствии также ориентирована на гарантирование удовлетворения его потребностей, что позволяет человеку быть полноправным членом общества. В этом аспекте предусмотрено семь элементов безопасности: экономическая, экологическая, личная, общественная и политическая, а также безопасность продуктов питания и в сфере здравоохранения [5, с. 315]. Представляется целесообразным отнести безопасность продуктов питания к личной безопасности, так как сюда же можно отнести защиту от бедности, проживание в нормальных условиях (в настоящее время в «трущобах» проживает 883 млн человек<sup>1</sup>). При этом сферу здравоохранения возможно расширить и отнести к социальной безопасности в целом.

В принятой 10 сентября 2012 г. резолюции Генеральной Ассамблеи ООН определяется понятие «безопасность личности». Согласно представленной концепции безопасность человека охватывает право на мир, свободу, достоинство и равноправие, а также свободу от нищеты и безысходности. Весьма важным в данной концепции является признание прямой взаимосвязи между миром, развитием и правами человека [25].

<sup>1</sup> Официальный сайт ООН. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/cities/> (дата обращения: 09.03.2022).

Вопросы безопасности личности регулируются и российским законодательством. Так, в соответствии с Федеральным законом «О безопасности» безопасность личности закрепляется в качестве одного из видов безопасности (ст. 1) наряду с государственной, общественной, экологической и иными видами. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации к стратегическим национальным приоритетам относит сбережение народа России и развитие человеческого потенциала, а к национальным интересам — также повышение качества жизни и благосостояния граждан (подп. 1 п. 25)<sup>2</sup>. При этом признается необходимость усиления роли государства как гаранта безопасности личности, что призвано способствовать обеспечению государственной и общественной безопасности.

Проблемам определения содержания безопасности личности, как уже отмечалось выше, посвящен ряд научных трудов. Так, профессор Н. С. Бондарь признает безопасность в качестве конституционно-правовой категории и к составным элементам правовой безопасности личности относит физическую безопасность, под которой понимает не только право на жизнь, достоинство, свободу и личную неприкосновенность, но и неприкосновенность частной жизни; экономическую безопасность, включающую право частной собственности и право на использование своих способностей, скорее всего имея в виду их использование для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности; а также информационную безопасность, содержанием которой является право на информацию, свобода мысли и слова [5, с. 173]. Представляется, что физическая безопасность в данном случае тождественна личной, так как включает не только физиологический компонент, но и психический, и волевой.

Профессор А. С. Прудников под безопасностью личности предлагает понимать систему внутренних и внешних условий экономического, политического, социального, юридического, техногенного и иного характера, предотвращающих угрозу неопределенному кругу лиц, их жизни и здоровью, правам и свободам, осуществляемую органами государственной власти и местного самоуправления во взаимодействии с общественными объединениями [31, с. 8–9], таким образом подчеркивая превентивную функцию безопасности.

Некоторые ученые вслед за законодателем и мировым сообществом, представляя свою

позицию относительно безопасности личности, расширяют ее содержание. Так, В. И. Булавин под безопасностью личности понимает такое состояние общественных отношений, при котором надежно защищены права и свободы человека, развиваются способности и реализуются социально значимые потребности человека [7, с. 8]. Е. Е. Никитина, анализируя безопасность личности в конституционно-правовом измерении, предлагает признать в качестве ее неотъемлемой части механизм защиты от необоснованного лишения полноты социальных благ, которые обеспечивают определенный уровень существования и развития личности. В результате автор предлагает собственное понимание безопасности личности в отношении индивида как обеспечения ему таких условий, при которых возможна реализация основных прав человека [24, с. 46].

О. А. Колоткина, рассматривая безопасность личности, интерпретирует положения вышеуказанной Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН и включает в нее такие элементы, как защищенность прав и свобод личности, обеспечение необходимого качества и уровня жизни, а также создание условий для развития человека как личности в обществе и государстве [21, с. 41].

Таким образом, можно сделать вывод, что безопасность личности относится не только к защищенности человека, но и предполагает создание условий для его развития. Этот тезис коррелирует с задачами социального государства, где не только осуществляется поддержка в первую очередь незащищенных слоев граждан (дети, инвалиды, пенсионеры), но и создаются условия для развития каждого члена общества.

В связи с тем что важнейшим элементом в системе обеспечения безопасности является личная безопасность, представляется целесообразным остановиться на ней более подробно.

В международном правовом пространстве право на личную безопасность признается личным неимущественным правом и получило закрепление в ст. 9 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. как «the right to liberty and security of person», что означает дословно «право на личную свободу и неприкосновенность». В российской Конституции данное право в такой формулировке закреплено в ч. 1 ст. 22. Однако его содержание в конституционных положениях не раскрывается.

При этом анализ действующего российского законодательства также позволяет выделить нормы, касающиеся обеспечения как личной безопасности, так и личной неприкосновен-

<sup>2</sup> О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 2 июня 2021 г. № 400 // Президент России: сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47046> (дата обращения: 12.03.2023).

ности человека. Следует отметить, что законодатель весьма избирательно подходит к закреплению норм в данной сфере, в основном выделяя наиболее уязвимые с этой точки зрения категории граждан. К ним, в частности, относятся законодательство, регламентирующее правовой статус сотрудников правоохранительных органов (полиции, войск национальной гвардии, ведомственной охраны, ФСБ и др.), в котором содержатся нормы, предписывающие применять огнестрельное оружие при угрозе жизни и здоровью как самих сотрудников, так и иных граждан. Кроме того, закрепляются положения о защите персональных данных сотрудников (месте их жительства, членах семьи). Также следует выделить положения законодательства, закрепляющие гарантии обеспечения безопасности лиц, в отношении которых избрана мера принуждения, связанная с лишением свободы. Так, нормы Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» содержат положения, согласно которым право на личную безопасность определяется как отсутствие угрозы жизни и здоровью подозреваемого или обвиняемого либо угрозы совершения преступления против личности со стороны других лиц. Аналогичные нормы закрепляются относительно осужденных и административно задержанных. Таким образом, в российском законодательстве, напрямую закрепляющем личную безопасность, она рассматривается именно в качестве физической неприкосновенности человека.

Исследование содержания понятий «личная безопасность» и «неприкосновенность» не раз становилось предметом научных работ ведущих ученых-конституционалистов. Так, академик РАН Т. Я. Хабриева совершенно справедливо к личной неприкосновенности относит то, что никто не вправе физически ограничивать свободу, психически воздействовать или иным образом посягать на честь, достоинство и здоровье человека, а также препятствовать реализации его прав. Безусловно, это право не является абсолютным, так как в установленных законом случаях возможно ограничение прав и свобод граждан [22, с. 65–66]. Профессор Г. Д. Садовникова включает в него свободу человека, его жизнь, здоровье, половую свободу, честь, достоинство, духовную, нравственную свободу [34, с. 22]. При этом профессор А. А. Опалева не отождествляет обеспечение права на личную неприкосновенность с обеспечением безопасности личности, а признает данное право одной из ее составляющих [26, с. 3]. Доктор юридических наук А. В. Стремоухов, в свою очередь, определяет личную безопас-

ность как совокупность физической (телесной), нравственной и психической неприкосновенности, а также включает в нее индивидуальную свободу человека [35, с. 150]. Подобной точки зрения придерживается А. В. Панченко, понимая под личной безопасностью такое состояние личности, при котором отсутствует внешняя угроза ее жизни, здоровью, физической свободе, чести и достоинству [27, с. 42]. Таким образом, к настоящему времени многие авторы приходят к единому мнению и относят к личной не только физическую, но духовную и волевую неприкосновенность, и такое наполнение данного права считается традиционным.

Таким образом, в научных исследованиях личная неприкосновенность признается более широким понятием по сравнению с легальным пониманием личной безопасности. При этом выделение одних и тех же составляющих личной безопасности и неприкосновенности различными учеными позволяет присоединиться к выводу О. А. Колоткиной о том, что как в законодательстве, так и в науке происходит слияние содержания данных понятий [21, с. 376]. Как видно, оно связано с самой личностью, ее физическими, социальными, волевыми качествами<sup>3</sup>, что также свидетельствует об их общей природе.

Важным в контексте рассмотрения данного понятия является вопрос обеспечения личной безопасности. Учитывая прямую связь данного вида безопасности с личностью человека, ее обеспечение в первую очередь является прерогативой самого человека, его деятельности, поведения, понимания важности самосохранения, не только физического тела, но и защиты собственной психики от негативных факторов, развития стрессоустойчивости с целью противостояния им. Немаловажную, а возможно, и такую же первостепенную роль в обеспечении личной безопасности играет государство, закрепляя соответствующие правовые нормы, формируя систему общих и юридических гарантий. Непосредственно защита личной безопасности возложена на правоохранительные органы. В данном аспекте проявляется тесная взаимосвязь личной и общественной безопасности, поскольку эффективная деятельность органов внутренних дел, прокуратуры и иных правоохранительных органов по обеспечению личной неприкосновенности гражд-

<sup>3</sup> В психологии: личность — это конкретный человек с индивидуально проявленными своеобразными умственными, волевыми и физическими свойствами (Погорельцева Ю. А. Психология личности : учеб. пособие. Санкт-Петербург, 2011. С. 15). Личность человека в широком плане является интегральной целостностью биогенных, социогенных и психогенных элементов (Махов С. Ю. Психология личности : курс лекций. Москва, 2016. С. 3).

дан направлена на обеспечение безопасности личности и связана с установлением правопорядка в обществе.

Значительный объем функций по обеспечению безопасности личности возложен на органы внутренних дел. Это наиболее многочисленная правоохранительная структура, с сотрудниками которой граждане взаимодействуют чаще других. В недавнем прошлом милиция была сосредоточена прежде всего на борьбе с преступностью, что, безусловно, является важной задачей обеспечения безопасности человека и государства и сегодня. Однако совершенно верно отмечает профессор М. М. Бабаев, что при таком положении дел преступность является высшим приоритетом, смыслом практической деятельности, самоцелью работы органов внутренних дел. Конечно, не подвергается сомнению, что данный аспект обеспечения безопасности является важным для общества и государства, но он не должен быть единственно приоритетным в правоохранительной деятельности, поскольку, кроме преступников, существуют потерпевшие и иные лица, нуждающиеся в защите, а также население в целом, которое должно быть избавлено от криминальных угроз. Предложенная профессором М. М. Бабаевым концепция криминологической безопасности состоит в том, что борьба с преступностью должна стать промежуточной целью. А главной целью является достижение состояния безопасности личности, общества, государства от криминальных угроз. При реализации данной концепции правоохранительная деятельность, не теряя своих важных традиционных функций, становится областью социальных услуг, сферой «обслуживания безопасностью». Это потребует существенных организационных и кадровых изменений в системе, поскольку сотрудникам необходимо научиться работать с населением, стать защитником каждого человека, проживающего на обслуживаемой территории. Важно помнить о субъективном аспекте обеспечения безопасности, когда человек чувствует себя защищенным. Именно в этом случае можно говорить о переходе к партнерским отношениям милиции и общества [1, с. 55]. Стоит отметить, что многие положения вышеприведенной концепции получили реализацию в ходе реформы, проводимой в МВД России с 2011 г. В настоящее время органы внутренних дел осуществляют не только такие направления деятельности, которые традиционно присущи полиции: административная, уголовно-процессуальная, оперативно-розыскная, профилактическая, но и оказывают различного рода услуги населению. МВД России предоставляет 34 государствен-

ные услуги<sup>4</sup> и занимает лидирующие позиции по их количеству. Только за 2022 г. ведомством предоставлено 96,95 млн госуслуг, в том числе по линии обеспечения безопасности дорожного движения — 16,85 млн, в сфере миграции — 71,10 млн, по линии информационно-справочной работы — 8,88 млн, по линии контроля за оборотом наркотиков — 57,65 тыс., по проведению добровольной государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации — 46,58 тыс. и экспертно-криминалистической деятельности — 884 [18]. Как видно, большинство предоставляемых услуг конечной целью имеют обеспечение безопасности как отдельного человека, так и общества в целом.

Основные сферы деятельности полиции по борьбе с преступлениями и правонарушениями сохраняют свою значимость, поскольку уровень преступности в России остается по-прежнему высоким<sup>5</sup>. Но в значительной степени изменился характер преступлений. На фоне снижения количества зарегистрированных преступлений общеуголовной направленности стабильно высоким остается уровень экономической преступности, а каждое четвертое совершаемое преступление — в сфере информационно-телекоммуникационных технологий. В ответ на новые вызовы и угрозы в МВД России создаются подразделения, направленные на обеспечение безопасности в этих сферах (например, в 2022 г. создано Управление по организации борьбы с противоправным использованием информационно-коммуникационных технологий МВД России<sup>6</sup>). Кроме того, меняется стиль и характер деятельности органов внутренних дел, она становится все более интеллектуальной, высокотехнологичной, что предъявляет новые требования к подготовке и переподготовке сотрудников. В результате в вузах системы МВД России вводятся новые направления подготовки, программы повышения квалификации, переподготовки, а также используются для этого возможности иных ведомств и организаций<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Приложение № 1 к Порядку организации и проведения мониторинга качества и доступности предоставления государственных услуг в системе МВД России, утв. приказом МВД России от 28 дек. 2020 г. № 910.

<sup>5</sup> В 2022 г. совершено 1996,8 тыс. преступлений в России. Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь — декабрь 2022 г. // Официальный сайт МВД России. URL: <https://mvd.rf/reports/item/35396677/> (дата обращения: 25.04.2023).

<sup>6</sup> О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 30 сентября 2022 г. № 688 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 24.04.2023).

<sup>7</sup> Например, практико-ориентированное обучение в области информационной безопасности на базе Университета Банка России; профессиональная переподготовка по Программе развития цифровых компетенций для профессорско-преподавательского

Используются цифровые возможности для выявления и раскрытия преступлений и правонарушений. Например, сотрудники полиции Москвы в 2022 г. раскрыли 9,1 тыс. преступлений благодаря камерам городского видеонаблюдения [9]. В Подмоскovie с использованием системы «Безопасный регион» раскрыто почти 3 тыс. преступлений [10]. При этом следует отметить, что данные систем видеонаблюдения могут быть запрошены и использованы как органами внутренних дел, так и самими гражданами для защиты собственных интересов.

В результате можно заключить, что обеспечение безопасности личности остается одной из приоритетных задач государства. Деятельность государства становится важной не только на этапе защиты нарушенных прав граждан, а в первую очередь направлена на их реализацию с целью развития потенциала граждан в обществе и государстве. Этот тезис не является новым для юридической науки и был обоснован в начале XX в. А. Маслоу. Согласно его теории, самореализация является высшей ступенью потребностей человека, тогда как обеспечение безопасности считается одной из фундаментальных нужд каждого. Тем не менее на современном этапе как законодательство, так и научное сообщество признает реализацию способностей граждан в качестве одной из основ безопасности личности [13, с. 139].

Кроме того, на современном этапе развития гражданского общества следует признать важную роль и самого человека в содействии государству по обеспечению его безопасности. С одной стороны, возможность включения институтов гражданского общества в этот процесс закрепляется в законодательстве в качестве одного из принципов безопасности и осуществляется посредством взаимодействия органов публичной власти с общественными объединениями и гражданами<sup>8</sup>, с другой — обусловлена деятельностью и поведением человека, его отношением к собственной безопасности, как уже отмечалось выше.

Проведенное исследование позволило выявить важную роль личной безопасности в поддержании безопасности личности и признать, что только в демократическом правовом государстве, где человек признается субъектом и объектом обеспечения безопасности, возможно обеспечить не только безопасность

в объективном смысле, но и сформировать субъективное чувство защищенности у самого человека, названное культурой безопасности, включающей адекватное восприятие риска, чувство безопасности, методы и средства защиты человека в любых условиях его обитания [32].

Таким образом, следует признать значимость всех субъектов обеспечения безопасности, так как только усилиями самого человека или только государства обеспечить в полной мере безопасность личности не представляется возможным. В связи с чем деятельность всех вышерассмотренных субъектов в конечном итоге будет способствовать совершенствованию публично-правового механизма обеспечения безопасности личности, поскольку при отсутствии реальных гарантий безопасности личности теряют смысл гарантии безопасности государства и нации в целом. Следует согласиться с профессором А. А. Фоминым в том, что только на основе безопасности человека можно проектировать и осуществлять меры по обеспечению безопасности общества и государства [38].

Обобщая вышеизложенное, стоит заключить, что безопасность личности — это интегративная категория, которая включает в себя различные элементы, указывающие на ее различные аспекты (военный, экономический, экологический, транспортный, пожарный, информационный и др.). При этом важнейшим субъектом обеспечения безопасности в современном государстве является именно человек и его личная безопасность, на основе которой формируется общественная и государственная безопасность. Более того, на данном этапе развития мировой цивилизации необходимо вести речь не только о безопасности отдельных государств, но и безопасности всего человечества, то есть выделять национальную и международную безопасность. При этом важным с юридической точки зрения следует признать выделение как правовой безопасности, которая регулируется правом в целом, так и закрепляемой отдельными его отраслями — конституционной, криминологической и др. В целом проведенное исследование позволяет сделать вывод, что безопасность личности — это объективное состояние защищенности от внутренних и внешних угроз и создание условий для развития человека как личности в обществе и государстве, которое достигается посредством целенаправленной деятельности органов публичной власти, институтов гражданского общества и самого индивида, а также субъективное восприятие личностью собственной безопасности путем формирования культуры безопасности личности.

состава вузов на базе АНО ДПО «Корпоративный университет Сбербанка» и др.

<sup>8</sup> О безопасности: Федер. закон № 390-ФЗ : принят Гос. Думой 7 дек. 2010 г. : одобрен Советом Федерации 15 дек. 2010 г. // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_108546/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_108546/) (дата обращения: 24.04.2023).

## Список литературы:

1. Бабаев М. М. Уголовная политика и криминологическая безопасность // Научный портал МВД России. 2008. № 3. С. 53–58.
2. Безопасность России. Понятийный аппарат национальной и международной безопасности / гл. ред. В. А. Баришполец. Москва, 2022. 960 с.
3. Бек У. Общество риска. На пути к другому модерну / пер. с нем. В. Седельника и Н. Федоровой. Москва, 2000. 381 с.
4. Бокерия С. А. Концепция личностной безопасности в практике ООН // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2017. Т. 17. № 2. С. 312–324.
5. Бондарь Н. С. Конституционная модернизация российской государственности: в свете практики конституционного правосудия. Серия «Библиотека судебного конституционализма». Вып. 5. Москва, 2014. 198 с.
6. Бондарь Н. С. Современные ориентиры российского юридического образования: национальные традиции или космополитические иллюзии? // Юридическое образование и наука. 2013. № 1. С. 7–15.
7. Булавин В. И. Национальная безопасность современной России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 1999. 22 с.
8. Быков О. Н. Национальная безопасность России. Москва, 1997. 130 с.
9. В Москве за прошлый год благодаря камерам раскрыто 9,1 тыс. преступлений (20.01.2023) // Информационное агентство ТАСС. URL: <https://tass.ru/obschestvo/16849671> (дата обращения: 24.04.2023).
10. В Подмосковье в 2022 году благодаря камерам раскрыли почти 3 тыс. преступлений (25.01.2023) // Информационное агентство ТАСС. URL: <https://tass.ru/proisshestviya/16886153> (дата обращения: 24.04.2023).
11. Возженников А. В. Национальная безопасность России: методология комплексного исследования и политика обеспечения : моногр. Москва, 2002. 423 с.
12. Глебов И. Н. Национальная безопасность Российской Федерации: проблемы правового регулирования : моногр. Санкт-Петербург, 1999. 263 с.
13. Грищенко Л. Л. Обеспечение безопасности человека, общества и государства в современном мире : моногр. / Л. Л. Грищенко, В. В. Грищенко, Ю. Л. Корабельникова. Москва, 2022. 324 с.
14. Духовная безопасность России : науч.-метод. пособие / А. И. Хвыля-Олинтер. Москва, 2005.

## References:

1. Babaev M. M. Criminal policy and criminological security // Scientific portal of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2008. № 3. S. 53–58.
2. Bezopasnost' Rossii. Ponyatijnyj apparat nacional'noj i mezhdunarodnoj bezopasnosti / gl. red. V. A. Barishpolec. Moskva, 2022. 960 s.
3. Bek U. Obshchestvo riska. Na puti k drugomu modernu / per. s nem. V. Sedel'nika i N. Fedorovoj. Moskva, 2000. 381 s.
4. Bokeria S. A. The concept of personal security in the practice of the UN // Bulletin of the Peoples' Friendship University of Russia. Series: International Relations. 2017. Vol. 17. No. 2. S. 312–324.
5. Bondar' N. S. Konstitucionnaya modernizaciya rossijskoj gosudarstvennosti: v svete praktiki konstitucionnogo pravosudiya. Seriya "Bibliotekha sudebnogo konstitucionalizma". Vyp. 5. Moskva, 2014. 198 s.
6. Bondar' N. S. Modern guidelines of Russian legal education: national traditions or cosmopolitan illusions? // Legal education and science. 2013. № 1. S. 7–15.
7. Bulavin V. I. Nacional'naya bezopasnost' sovremennoj Rossii : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Nizhnij Novgorod, 1999. 22 s.
8. Bykov O. N. Nacional'naya bezopasnost' Rossii. Moskva, 1997. 130 s.
9. V Moskve za proshlyj god blagodarya kameram raskryto 9,1 tys. prestuplenij (20.01.2023) // Informacionnoe agentstvo TASS. URL: <https://tass.ru/obschestvo/16849671> (data obrashcheniya: 24.04.2023).
10. V Podmoskov'e v 2022 godu blagodarya kameram raskryli pochti 3 tys. prestuplenij (25.01.2023) // Informacionnoe agentstvo TASS. URL: <https://tass.ru/proisshestviya/16886153> (data obrashcheniya: 24.04.2023).
11. Vozzhennikov A. V. Nacional'naya bezopasnost' Rossii: metodologiya kompleksnogo issledovaniya i politika obespecheniya : monogr. Moskva, 2002. 423 s.
12. Glebov I. N. Nacional'naya bezopasnost' Rossijskoj Federacii: problemy pravovogo regulirovaniya : monogr. Sankt-Peterburg, 1999. 263 s.
13. Grishchenko L. L. Obespechenie bezopasnosti cheloveka, obshchestva i gosudarstva v sovremenom mire : monogr. / L. L. Grishchenko, V. V. Grishchenko, Yu. L. Korabel'nikova. Moskva, 2022. 324 s.
14. Duhovnaya bezopasnost' Rossii: nauch.-metod. posobie / A. I. Hvylya-Olinter. Moskva, 2005.
15. Elagin A. G. Bezopasnost' (teoriya, obespechenie, upravlenie) / pod red. S. A. Kapitonova. Moskva, 2013. 328 s.
16. Zhukovskij M. V. Radiacionnoe vozdejstvie na naselenie: ocenka radiacionnyh riskov i

15. Елагин А. Г. Безопасность (теория, обеспечение, управление) / под ред. С. А. Капитонова. Москва, 2013. 328 с.
16. Жуковский М. В. Радиационное воздействие на население: оценка радиационных рисков и потенциального ущерба здоровью: на материалах Свердловской области: дис. ... д-ра техн. наук. Москва, 2002. 326 с.
17. Зорькин В. Д. Право против хаоса : моногр. 2-е изд., испр. и доп. Москва, 2018. 368 с.
18. Информационно-справочные материалы о результатах мониторинга качества предоставления государственных услуг МВД России в 2022 году // Официальный сайт МВД России. URL: <https://мвд.рф/Dejatelnost/statistics/сведения-о-результатах-мониторингов> (дата обращения: 24.04.2023).
19. Иванов П. И. Об обеспечении экономической безопасности в Российской Империи: историческая ретроспектива // Вестник Владимирского юридического института. 2022. № 4 (65). С. 141–145.
20. Ирошников Д. В. Безопасность как правовая категория: дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2022. 596 с.
21. Колоткина О. А. К вопросу о соотношении понятий «безопасность личности» и «личная безопасность» // NovaInfo. 2016. № 57. С. 374–378. URL: <https://novainfo.ru/article/9766> (дата обращения: 20.03.2023).
22. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный): с учетом изменений, одобренных в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года / Т. Я. Хабриева, Л. В. Андриченко, С. Б. Нанба, А. Е. Помазанский; под ред. Т. Я. Хабриевой; обращение к читателям В. В. Путина. Москва, 2021. 368 с.
23. Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь – декабрь 2022 года // Официальный сайт МВД России. URL: <https://мвд.рф/reports/item/35396677/> (дата обращения: 20.03.2023).
24. Никитина Е. Е. Безопасность личности в конституционно-правовом измерении // Журнал российского права. 2022. № 8. С. 33–46.
25. Новый доклад ООН: экономическое развитие не гарантирует безопасности // Официальный сайт ООН. URL: <https://news.un.org/ru/story/2022/02/1417972> (дата обращения: 10.04.2023).
26. Опалева А. А. Сущность правовых ограничений личной неприкосновенности // Гражданин и право. 2009. № 5. С. 3–12.
27. Панченко А. В. Сущность категории «личная безопасность» // Закон и право. 2008. № 5. С. 42–43.
28. потенциал'ного ushcherba zdorov'yu: na materialah Sverdlovskoj oblasti: dis. ... d-ra tekhn. nauk. Moskva, 2002. 326 s.
17. Zor'kin V. D. Pravo protiv haosa : monogr. 2-e izd., ispr. i dop. Moskva, 2018. 368 s.
18. Informacionno-spravochnye materialy o rezul'tatah monitoringa kachestva predostavleniya gosudarstvennyh uslug MVD Rossii v 2022 godu // Oficial'nyj sayt MVD Rossii. URL: <https://mvd.rf/Dejatelnost/statistics/svedeniya-o-rezul'tatah-monitoringov> (data obrashcheniya: 24.04.2023).
19. Ivanov P. I. On ensuring economic security in the Russian Empire: a historical retrospective // Bulletin of the Vladimir Law Institute. 2022. № 4 (65). S. 141–145.
20. Iroshnikov D. V. Bezopasnost' kak pravovaya kategoriya: dis. ... d-ra yurid. nauk. Moskva, 2022. 596 s.
21. Kolotkina O. A. On the question of the relationship between the concepts of “personal security” and “personal security” // NovaInfo. 2016. No. 57. S. 374–378. URL: <https://novainfo.ru/article/9766> (data obrashcheniya: 20.03.2023).
22. Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii (postatejnyj): s uchetom izmenenij, odobrennyh v hode obshcherossijskogo golosovaniya 1 iyulya 2020 goda / T. Ya. Habrieva, L. V. Andrichenko, S. B. Nanba, A. E. Pomazanskij; pod red. T. Ya. Habrievoy; obrashchenie k chitateljam V. V. Putina. Moskva, 2021. 368 s.
23. Kratkaya harakteristika sostoyaniya prestupnosti v Rossijskoj Federacii za yanvar' – dekabr' 2022 goda // Oficial'nyj sayt MVD Rossii. URL: <https://mvd.rf/reports/item/35396677/> (data obrashcheniya: 20.03.2023).
24. Nikitina E. E. Personal security in the constitutional and legal dimension // Journal of Russian Law. 2022. № 8. S. 33–46.
25. Novyj doklad OON: ekonomicheskoe razvitiye ne garantiruet bezopasnosti // Oficial'nyj sayt OON. URL: <https://news.un.org/ru/story/2022/02/1417972> (data obrashcheniya: 10.04.2023).
26. Opaleva A. A. The essence of legal restrictions on personal inviolability // Citizen and law. 2009. № 5. S. 3–12.
27. Panchenko A. V. The essence of the category “personal security” // Law and Law. 2008. № 5. S. 42–43.
28. Pogorel'ceva Yu. A. Psihologiya lichnosti: ucheb. posobie. Sankt-Peterburg, 2011.
29. Polyakova T. A. Pravovoe obespechenie informacionnoj bezopasnosti pri postroenii informacionnogo obshchestva v Rossii: avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. Moskva, 2008. 38 s.

28. Погорельцева Ю. А. Психология личности: учеб. пособие. Санкт-Петербург, 2011.
29. Полякова Т. А. Правовое обеспечение информационной безопасности при построении информационного общества в России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2008. 38 с.
30. Правовая основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: моногр. / Ю. И. Авдеев [и др.]. Москва, 2017. 512 с.
31. Прудников А. С. Безопасность личности и ее обеспечение органами внутренних дел (теоретико-правовое исследование): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 1999. 38 с.
32. Пугачева А. С., Андреева С. А. Безопасность личности как интегративная категория // Современные проблемы науки и образования. 2014. № 5. URL: <https://science-education.ru/ru/article/view?id=14888> (дата обращения: 02.08.2023).
33. Рыбалкин И. Н. Природа безопасности: дис. ... д-ра филос. наук. Москва, 2003. 407 с.
34. Садовникова Г. Д. Комментарий к Конституции РФ постатейный. 12-е изд., испр. и доп. Москва, 2023. 244 с.
35. Стремоухов А. В. Правовая защита человека: теоретические проблемы: моногр. Санкт-Петербург, 2003. 415 с.
36. Тер-Акопов А. А. Безопасность человека: социальные и правовые основы. Москва, 2005. С. 10–11.
37. Тихомиров Ю. А. Риски в правовом пространстве // Юридическая техника. 2019. № 13. С. 28–35.
38. Фомин А. А. Юридическая безопасность субъектов российского права: Вопросы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2008. 450 с.
39. Pravovaya osnova obespecheniya nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii: monogr. / Yu. I. Avdeev [i dr.]. Moskva, 2017. 512 s.
40. Prudnikov A. S. Bezopasnost' lichnosti i ee obespechenie organami vnutrennih del (teoretiko-pravovoe issledovanie): avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. Moskva, 1999. 38 s.
41. Pugacheva A. S., Andreeva S. A. Personal security as an integrative category // Modern problems of science and education. 2014. No. 5. URL: <https://science-education.ru/ru/article/view?id=14888> (date of reference: 02.08.2023).
42. Rybalkin I. N. Priroda bezopasnosti: dis. ... d-ra filos. nauk. Moskva, 2003. 407 s.
43. Sadovnikova G. D. Kommentarij k Konstitucii RF postatejnyj. 12-e izd., ispr. i dop. Moskva, 2023. 244 s.
44. Stremouhov A. V. Pravovaya zashchita cheloveka: teoreticheskie problemy: monogr. Sankt-Peterburg, 2003. 415 s.
45. Ter-Akopov A. A. Bezopasnost' cheloveka: social'nye i pravovye osnovy. Moskva, 2005. S. 10–11.
46. Tihomirov Yu. A. Riski v pravovom prostranstve // Yuridicheskaya tekhnika. 2019. № 13. S. 28–35.
47. Fomin A. A. Yuridicheskaya bezopasnost' sub"ektov rossijskogo prava: Voprosy teorii i praktiki: dis. ... d-ra yurid. nauk. Saratov, 2008. 450 s.

**Для цитирования:**

Корабельникова Юлия Леонидовна. Понятие и содержание безопасности личности в современном государстве // Труды Академии управления МВД России. 2023. № 3 (67). С. 39–48.

**For citation:**

Korabelnikova Yuliya Leonidovna. The Concept and Content of Personal Security in the Modern State // Proceedings of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2023. № 3 (67). P. 39–48.

**Ситковский Андрей Леонидович,**

кандидат юридических наук, доцент,  
заместитель начальника научно-исследовательского центра,  
Академия управления МВД России,  
Российская Федерация, 125171,  
г. Москва, ул. Зои и Александра  
Космодемьянских, д. 8;  
ведущий научный сотрудник, Центр  
исследования проблем безопасности Российской  
академии наук (ЦИПБ РАН),  
Российская Федерация, 117335, г. Москва,  
ул. Гарибальди, д. 21б  
E-mail: sitk-andrej@yandex.ru

**Andrey Leonidovich Sitkovsky,**

Candidate of Law, Associate Professor,  
Deputy Head of Research Center,  
Management Academy of the Ministry  
of the Interior of Russia,  
Russian Federation, 125171, Moscow,  
Zoya and Alexander Kosmodemyansky St., 8;  
Leading Researcher, Center for Security Studies,  
Russian Academy of Sciences,  
Russian Federation, 117335, Moscow,  
Garibaldi St., 21b

E-mail: sitk-andrej@yandex.ru

**Латов Юрий Валерьевич,**

доктор социологических наук, доцент,  
главный научный сотрудник научно-исследовательского центра,  
Академия управления МВД России,  
Российская Федерация, 125171, г. Москва,  
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8;  
главный научный сотрудник,  
Институт социологии ФНИСЦ РАН,  
Российская Федерация, 117218, г. Москва,  
ул. Кржижановского, д. 24/35, корп. 5

**Yury Valerievich Latov,**

Doctor of Sociology, Associate Professor,  
Chief Researcher of the Research Center,  
Management Academy of the Ministry  
of the Interior of Russia,  
Russian Federation, 125171, Moscow,  
Zoya and Alexander Kosmodemyansky St., 8;  
Chief Research Fellow, Institute of Sociology,  
Federal Scientific Research Center  
of the Russian Academy of Sciences,  
Russian Federation, 117218, Moscow,  
Krzhizhanovsky St., 24/35, build. 5

ORCID 0000-0001-7566-4192

E-mail: latov@mail.ru

ORCID 0000-0001-7566-4192

E-mail: latov@mail.ru

**Васильченко Андрей Александрович,**

кандидат юридических наук, доцент,  
начальник отдела по изучению социальных  
процессов и разработке комплексных  
проблем обеспечения правопорядка научно-исследовательского центра,  
Академия управления МВД России,  
Российская Федерация, 125171, г. Москва,  
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8;  
доцент кафедры права,  
Академия управления и производства,  
Российская Федерация, 123007, Москва,  
ул. 4-ая Магистральная, д. 5, стр. 2  
E-mail: avasilchenko11@mvd.ru

**Andrey Alexandrovich Vasilchenko,**

Candidate of Law, Associate Professor,  
Lead Researcher at the Research Center,  
Management Academy of the Ministry  
of the Interior of Russia,  
Russian Federation, 125171, Moscow,  
Zoya and Alexander Kosmodemyansky St., 8;  
Associate Professor of the Department of Law,  
Academy of Management and Production,  
Russian Federation, 123007, Moscow,  
4<sup>th</sup> Magistralnaya St., 5, build. 2

E-mail: avasilchenko11@mvd.ru

Научная специальность:  
5.1.4. Уголовно-правовые науки

Scientific specialty:  
5.1.4. Criminal Law Sciences

УДК 343.97

DOI 10.24412/2072-9391-2023-367-49-59

Дата поступления статьи: 14 июня 2023 г.

Дата принятия статьи в печать: 18 сентября 2023 г.

## Сущность и причины социальной напряженности в контексте обеспечения общественной безопасности

### The Essence and Causes of Social Tension in the Context of Ensuring Public Safety

#### Аннотация

**Актуальность:** понимание сущности социальной напряженности и причин ее изменения является важным элементом системы мониторинга общественной безопасности, обеспечение которой стало в последние годы приоритетным направлением государственной деятельности. Чтобы предотвращать вспышки массовой деструктивной протестной активности, необходимо обладать глубокими теоретическими знаниями о социальной напряженности, рост которой усиливает вероятность таких вспышек.

**Постановка проблемы:** хотя понятие «социальная напряженность» активно используется не только в научных дискурсах, но и в нормативных правовых актах Российской Федерации, однако до сих пор даже в научной литературе нет общепризнанного, логически не противоречивого его определения. Отсутствуют и комплексные представления о причинах динамики напряженности, как и о возможности органов внутренних дел влиять на эту динамику.

**Цель исследования:** сформулировать определение социальной напряженности как важнейшей характеристики общественной безопасности, а также дать системное изложение социальных факторов, которые могут привести к ее росту. Тем самым создается теоретический фундамент практически ориентированной концепции социальной напряженности.

**Методы исследования:** анализ осуществляется на стыке социологии и правоведения путем обобщения научных концептов. В рамках исследования применены общенаучные методы – анализ, синтез, индукция, дедукция и системно-структурный метод.

**Результаты и ключевые выводы:** на основе критики источников и общетеоретических соображений дано определение социальной напряженности, а также предложена логическая модель системы социальных факторов, ведущих к ее росту. Социальную напряженность нужно определять как состояние общественного сознания, связанное с осознанием и переживанием экстраординарных угроз безопасности обществу в целом и отдельным его группам в частности; иначе говоря, это – массовое ощущение недовольства отсутствием безопасности

#### Abstract

**Relevance:** understanding the essence of social tension and the reasons for its change is an important element of the public security monitoring system, the provision of which has become a priority for state activity in recent years. To prevent outbreaks of mass destructive protest activity, it is necessary to have deep theoretical knowledge about social tension, the growth of which increases the likelihood of such outbreaks.

**The problem statement:** although the concept of “social tension” is actively used not only in scientific discourses, but also in the regulatory legal acts of the Russian Federation, however, even in the scientific literature there is still no generally recognized, logically non-contradictory, definition of it. There are also no comprehensive ideas about the causes of the dynamics of tension, as well as about the ability of the internal affairs bodies to influence this dynamics.

**The purpose of the study:** to formulate a definition of social tension as the most important characteristic of public security, as well as to give a systematic presentation of the social factors that can lead to its growth. This creates a theoretical foundation for a practically oriented concept of social tension.

**The research methods:** the analysis is carried out at the intersection of sociology and jurisprudence by generalizing scientific concepts. Within the framework of the study, general scientific methods were applied – analysis, synthesis, induction, deduction and the system-structural method.

**Results and key conclusions:** on the basis of criticism of sources and general theoretical considerations, a definition of social tension is given, and a logical model of the system of social factors leading to its growth is proposed. Social tension should be defined as a state of public consciousness associated with the awareness and experience of extraordinary threats to the security of society in general and its individual groups in particular; in other words, it is a mass feeling of dissatisfaction with the lack of security of citizens (the presence of significant threats to their security). All factors (sources) influencing social tension should be divided into four groups – economic, political, cultural and psychological. The first three are the

граждан (наличия существенных угроз их безопасности). Все факторы (источники), влияющие на социальную напряженность, следует разбить на четыре группы – экономические, политические, культурные и психологические. Наиболее важны первые три, в то время как «безумство толпы» играет важную роль только в тиражировании напряженности, но не в ее первичном порождении. Подавляющая часть этих факторов не зависят от деятельности органов внутренних дел, поэтому они могут и должны мониторить уровень социальной напряженности, но принципиально не имеют возможности сдерживать ее только своими силами.

**Ключевые слова:** социальная напряженность; общественная безопасность; органы внутренних дел.

most important, while “crowd frenzy” plays an important role only in replicating tension, but not in its primary generation. The vast majority of these factors are largely or completely independent of the activities of the internal affairs bodies, so they can and should monitor the level of social tension, but fundamentally cannot contain it on their own.

**Keywords:** social tension; public safety; internal affairs bodies.

Одним из основных направлений современного обеспечения национальной безопасности Российской Федерации является контроль над уровнем социальной напряженности. Социальная напряженность, в самом первом приближении, – это тонус общества, его самосознание и самоощущение в контексте восприятия людьми угроз своей безопасности. Высокий уровень социальной напряженности ведет к социальным катаклизмам, продуцирует возникновение деструктивных форм социальных конфликтов, вплоть до социально-политических «взрывов». При высокой социальной напряженности формируется протестный потенциал, который может реализоваться в акциях протеста, бунтах, погромах и т. д. Таким образом, высокая социальная напряженность является потенциальной угрозой национальной безопасности. Исторический опыт (например, событий в январе 2022 г. в Казахстане) показывает, что в условиях продолжительно высокого уровня социальной напряженности даже относительно незначительный повод может спровоцировать сильный социальный «взрыв», вплоть до попыток государственного переворота.

Рассмотрим далее на основе системного подхода основные характеристики этого сложного социального явления.

**Использование концепта «социальная напряженность» в правовых актах.** Понятие «социальная напряженность» является многозначным. Хотя оно очень активно используется в профессиональных, научных и обыденных контекстах для обозначения чаще всего негативного состояния сознания общества, но нет его четкого и общепринятого определения.

Понятие «социальная напряженность» в законодательстве Российской Федерации фигурирует достаточно часто, но его нормативное определение отсутствует.

В нормативных правовых актах Российской Федерации в одних случаях имеет место исключительно *качественная* характеристика рассматриваемого понятия: социальная напряженность упоминается в разных контекстах как чисто негативная характеристика состояния общества, которую надо стремиться полностью устранить. В частности, есть документы, в которых говорится о возникновении напряженности<sup>1</sup>, о предотвращении ее возникновения<sup>2</sup>, о порождении<sup>3</sup>, создании<sup>4</sup>, нагнетании<sup>5</sup>, провоцировании<sup>6</sup>, недопущении<sup>7</sup>, снятии<sup>8</sup> соци-

<sup>1</sup> Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 8 декабря 2021 г. № 3496-р; Стратегия цифровой трансформации обрабатывающих отраслей промышленности в целях достижения их «цифровой зрелости» до 2024 года и на период до 2030 года, утвержденная Минпромторгом России.

<sup>2</sup> П. 44 Климатической доктрины Российской Федерации, утвержденной распоряжением Президента Рос. Федерации от 17 декабря 2009 г. № 861-рп.

<sup>3</sup> Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014–2019 годы) : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 28 июня 2013 г. № 1101-р.

<sup>4</sup> О федеральной целевой программе «Развитие уголовно-исполнительной системы (2018–2026 годы) : постановление Правительства Рос. Федерации от 6 апреля 2018 г. № 420); Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2017–2025 годы) : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 23 декабря 2016 г. № 2808-р.

<sup>5</sup> П. 13 Доктрины информационной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Рос. Федерации от 5 декабря 2016 г. № 646.

<sup>6</sup> Подп. «г» п. 13 Военной доктрины Российской Федерации, утвержденной Президентом Рос. Федерации 25 декабря 2014 г. № Пр-2976; Об утверждении Концепции построения и развития аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 3 декабря 2014 г. № 2446-р.

<sup>7</sup> Об утверждении Стратегии развития электросетевого комплекса Российской Федерации : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 3 апреля 2013 г. № 511-р.

<sup>8</sup> Об утверждении Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 25 января 2018 г. № 84-р.

альной напряженности. В других нормативных правовых актах социальная напряженность фигурирует уже как *количественная* характеристика, что выражается в указании на ее уровень<sup>9</sup>, рост<sup>10</sup>, усиление<sup>11</sup>, повышение<sup>12</sup>, нарастание<sup>13</sup>, снижение<sup>14</sup>, уменьшение<sup>15</sup>. В отличие от первого, этот второй подход подразумевает (что с точки зрения социологии более верно), что угрозу безопасности представляет не социальная напряженность как таковая, а ее высокий уровень.

В большинстве случаев понятие «социальная напряженность» использовано в подзаконных нормативных правовых актах Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. В нормативных правовых актах МВД России понятие «социальная напряженность» также используется<sup>16</sup>, но его определение тоже отсутствует.

Отсутствие нормативного определения понятия «социальная напряженность» порождает его формальную неопределенность и, как следствие, размытость содержания тех положений нормативных правовых актов, где фигурирует данное понятие.

Поскольку общепризнано, что «социальная напряженность» есть негативная характеристика общественного сознания, то ее определение должно быть прерогативой в первую очередь со-

циологической науки, изучающей общественное сознание как важный элемент функционирования современного общества, и политологии, изучающей те характеристики общественного сознания, которые побуждают к радикальным политическим действиям (вплоть до революций).

**Теоретические подходы к определению социальной напряженности.** Высокий интерес к данной проблематике действительно наблюдался на всем протяжении развития научного и практического обществоведения, особенно в XIX–XX вв. (см. обзор, например: [1, с. 9–40]). В качестве яркого примера можно назвать концепции аномии (буквально — «безнормия», отсутствие социальной нормы), развивавшиеся классиками западной социологии Э. Дюркгеймом и Р. Мертоном. Речь идет о негативном состоянии общества, характеризуемом неопределенностью и нестабильностью условий жизни, расхождением между провозглашаемыми целями и доступностью законных средств их достижения. Аномию правомерно рассматривать как один из вариантов проявления социальной напряженности. В качестве другого варианта ее проявления можно вспомнить сформулированную В. И. Лениным и активно используемую современными политологами концепцию «революционной ситуации», когда наблюдается обострение «нужды и бедствий», так что «низы не хотят жить по-старому», а «верхи не могут». Здесь также описана именно ситуация высокой социальной напряженности, причем с прямым указанием на социальный катаклизм (революцию), к которому она может привести (но может и не привести, поскольку вызванная ростом напряженности «революционная ситуация» далеко не всегда заканчивается революцией).

Среди современных российских обществоведов консенсус в трактовке социальной напряженности еще не сложился, хотя этот термин активно используют с 1990-х (см., например: [2–5; 13]). В научной литературе термин «социальная напряженность» имеет не один десяток<sup>17</sup> в разной степени (не)удачных определений, в которых часто описывают не столько само это явление, сколько его причины и/или последствия. Вот несколько примеров из научной литературы 2000–2020-х гг.

Определение И. В. Пирогова: социальная напряженность — «специфическое состояние общественных отношений, основанное на неудовлетворенных потребностях индивидов и характеризующее нестабильность социальной системы» [10, с. 7]. В таком подходе удачно указание на «нестабильность социальной системы», но неудачна апелляция к «неудовлетворенным

<sup>9</sup> П. 7 ст. 18.1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»; п. 4 Правил проведения мониторинга ситуации на рынке труда Российской Федерации по субъектам Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Рос. Федерации от 15 октября 2015 г. № 1106; Об утверждении Стратегии развития янтарной отрасли Российской Федерации на период до 2025 года : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 15 сентября 2017 г. № 1966-р.

<sup>10</sup> Подп. 5 п. 47 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Рос. Федерации от 2 июля 2021 г. № 400; Об утверждении Стратегии повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017–2023 годы : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 25 сентября 2017 г. № 2039-р.

<sup>11</sup> П. 2 Указа Президента Рос. Федерации от 10 марта 1994 г. № 458 «Об ответственности за нарушения трудовых прав граждан».

<sup>12</sup> Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019–2025 годы)» : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 5 мая 2018 г. № 872-р.

<sup>13</sup> Об утверждении концепции федеральной целевой программы «Развитие Республики Карелия на период до 2020 года : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 16 декабря 2014 г. № 2563-р.

<sup>14</sup> О мерах по реализации Концепции реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 7 августа 1995 г. № 790.

<sup>15</sup> Об утверждении Программы развития угольной промышленности России на период до 2035 года : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 13 июня 2020 г. № 1582-р.

<sup>16</sup> Решение коллегии МВД России от 29 апреля 2019 г. № 2км/2 по вопросу «О проблемах выявления и раскрытия преступлений в финансово-кредитной системе», объявленное приказом МВД России от 4 июля 2019 г. № 447; Концепция развития подразделений вневедомственной охраны полиции территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2014–2016 годы), утвержденная приказом МВД России от 18 марта 2014 г. № 159; Об утверждении ведомственной целевой программы «Сельский участковый» : приказ МВД России от 19 ноября 2013 г. № 919; Об Основных направлениях оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел на 1992 год : приказ МВД России от 9 марта 1992 г. № 71.

<sup>17</sup> Так, А. В. Афанаскиным перечисляется более 20 определений, встречающихся в работах отечественных авторов [2, с. 128–130].

потребностям», поскольку потребности людей *всегда* удовлетворены не в полной мере, и непонятно, что понимается под «общественными отношениями».

Определение А. В. Рачипы: ситуация социальной напряженности возникает как реакция обыденного сознания граждан на недостаточность политико-правового обеспечения их жизнедеятельности [13, с. 19]. Здесь автор правильно обозначил напряженность как характеристику сознания граждан, но зато из такого определения не ясно, о какой реакции (позитивной или негативной, пассивной или активной?) идет речь и что такое «обыденное сознание». К тому же помимо «недостаточности политико-правового обеспечения» могут быть и совсем иные (например, экономические) причины напряженности.

Определение О. И. Иванова: социальная напряженность представляет собой состояние потенциального конфликта во взаимоотношениях между различными коллективными субъектами общественной жизнедеятельности [5]. Данный подход интересен указанием на субъектов напряженности (социолог бы, правда, «коллективных субъектов» назвал «социальными группами»), но неудачен использованием понятия «потенциальные конфликты». Ведь *потенциальные* возможности конфликтов (столкновения интересов) между разными социальными группами (этнотами, классами, возрастными и поселенческими группами, членами разных организаций) существуют постоянно, но отнюдь не все из них обязательно генерируют социальную напряженность.

Определение В. В. Плотникова и А. Р. Каспарова: социальная напряженность есть отношение человека или группы к социальной реальности, связанное с актуальным для них представлением о соотношении нормы социального существования и действующей ситуации [11, с. 122]. Авторы хорошо подметили, что социальная напряженность основана на расхождении сущего и представлений о должном, однако выделение в качестве субъекта не только группы, но и человека (самого по себе, противопоставленного группе) явно ошибочно. В этом определении также не указано, о каком именно отношении идет речь и при каком соотношении «действующей ситуации» и нормы оно возникает.

Определение Ю. М. Плюснина: социальная напряженность выражается в дисфункции общественного сознания, вызванной нарушением деятельности базовых социальных институтов и отражающейся на душевном состоянии, ценностных установках (менталитете), а затем и на повседневном поведении значительной части общества [12]. Автор этого определения удачно прослеживает причинно-следственную цепочку «институциональное нарушение — изменение общественного сознания — изменение

общественного поведения», но не ясно, что такое «дисфункция общественного сознания».

Определение А. В. Дмитриева: социальная напряженность представляет собой эмоциональное состояние группы или общества в целом, вызванное давлением природной или социальной среды и продолжающееся, как правило, в течение более или менее длительного времени [4]. Автором удачно подчеркнут социально-психологический аспект явления, но оно выражается отнюдь не только в эмоциях, а объяснение его причин через «давление среды» является уклоном в публицистику.

Определение И. В. Михеева: социальная напряженность — многогранный динамический феномен, характеризующий состояние группы, формирующийся на основе высокого уровня нестабильности эмоционального, духовного и психического состояния индивидов, определяемого интенсификацией движения (обмена) социальной энергии [9, с. 210]. Здесь тоже акцентируется социально-психологический аспект, но неточно определен такой признак, как «нестабильность» (если «состояние индивидов» резко улучшилось, то нестабильность будет, но напряженности не появится), а «интенсификация движения... энергии» требует большого дополнительного объяснения.

**Сущность и признаки социальной напряженности.** Для корректного и лаконичного (не требующего сложной «расшифровки» через другие «трудные» концепты) определения социальной напряженности целесообразно обратить внимание на исходную этимологию этого понятия. Данный термин в русскоязычную научную литературу перешел из англоязычного дискурса, связанного с социологией конфликтов, где *tension* — напряжение, противоречие, конфликт, дестабилизация, стресс. Он использовался в работах зарубежных обществоведов при описании общественного сознания («духовной атмосферы») для противопоставления таким понятиям, как «безопасность», «стабильность» и «спокойствие». Поэтому «социальную напряженность» целесообразно определять как антоним «безопасности» применительно к состоянию коллективного сознания членов общества.

В таком случае краткое определение социальной напряженности лучше всего дать следующим образом: это — *состояние общественного сознания, связанное с осознанием и переживанием экстраординарных угроз безопасности обществу в целом и отдельным его группам в частности*. В предельно кратком виде определение таково: *социальная напряженность — массовое ощущение недовольства отсутствием безопасности (наличием существенных угроз безопасности)*. При этом под безопасностью следует понимать, как общепринято и эвристически самоочевидно, защищенность от угроз благосостоянию в широком

смысле слова — угроз имеющихся у людей возможностей потреблять блага и самореализовываться («иметь и быть», по Э. Фромму). Социальная напряженность проявляется в массовом распространении настроений неудовлетворенности существующей ситуацией в какой-либо важной сфере общественной жизни (или сразу в нескольких, или даже сразу во всех сферах), сильного желания изменить существующую ситуацию. Это явление, как уже говорилось, совпадает с наиболее важным признаком «революционной ситуации», по В. И. Ленину («низы не хотят»).

Социальная напряженность имеет, таким образом, три обязательных признака:

1) наличие *неудовлетворенности* (недовольство людей какими-то существенными социальными условиями их жизни);

2) выражение недовольства носит *массовый* характер, охватывая очень значительную часть населения;

3) неудовлетворенность выражается в каких-либо *реальных действиях* (протестах) или в *готовности к ним* (готовности принять участие в протестах).

В предлагаемом определении сознательно сделан акцент на социально-политическом понимании социальной напряженности — как предпосылки протестных социально-политических действий. Именно этот подход практически значим для деятельности органов внутренних дел, обеспечивающих общественный правопорядок. Психологические и культурные аспекты понимания сущности социальной напряженности при этом уходят на второй план как относительно второстепенные.

Если в определении социальной напряженности акцентировать влияние ее последствий на общественную безопасность, то ее можно определить как *уровень конфликтности, циклически меняющийся во времени*. Такой подход подчеркивает органическую взаимосвязь социальной напряженности и периодически обостряющихся социальных конфликтов, через которые реализуется развитие любого социума.

Интерпретация развития общества как череды различных конфликтов означает, что социальная напряженность есть не дисфункция, а вполне функциональный элемент социальной жизни (рис. 1). Как справедливо заметил В. И. Киселев, «социальная напряженность совместной деятельности индивидуумов в поле определенного социума имманентно присуща совместной деятельности так же, как, к примеру, температура, давление и ЭКГ присущи живому организму» [7, с. 170]. Подобно тому как лечение болезни предполагает не полную ликвидацию (до нуля) температуры у больного, а возвращение ее в нормальный диапазон значений, так и контроль за социальной напряженностью

должен быть ориентирован не на ее ликвидацию, а на ее умеренные размеры (на фоновом уровне), которые не препятствуют развитию общества. Более того, поскольку социальные противоречия — стимул развития (совершенствования) общества, постоянное наличие определенной (заметной, но не острой) социальной напряженности правомерно рассматривать как необходимое условие прогрессивной эволюции социума. Нельзя не согласиться в связи с этим с И. В. Михеевым, что социальная напряженность, являясь этапом социального конфликта, «может носить как деструктивный, так и конструктивный характер» [9, с. 210]. Это хорошо заметно по событиям последнего года, когда явный рост социальной напряженности в российском обществе способствовал, скорее, национальной консолидации, чем разобщенности (см., например: [15]).



Рис. 1. Модель циклических колебаний социальной напряженности

**Причины социальной напряженности.** Обобщая представленные в научной литературе точки зрения, все факторы (источники), влияющие на социальную напряженность, можно с некоторой долей условности разбить их на четыре группы (рис. 2):

1) экономические — связанные с проблемами в обеспечении материального благосостояния граждан (проблемы бедности и др.);

2) политические — связанные с конфликтными проблемами в отношениях граждан и власти (коррупция и др.);

3) культурные — связанные с проблемами конфликтности культурных норм (ксенофобия и др.);

4) психологические — связанные с разными проявлениями «безумства толпы» (некритичная ориентация на лидеров, присоединение к большинству и т. д.).

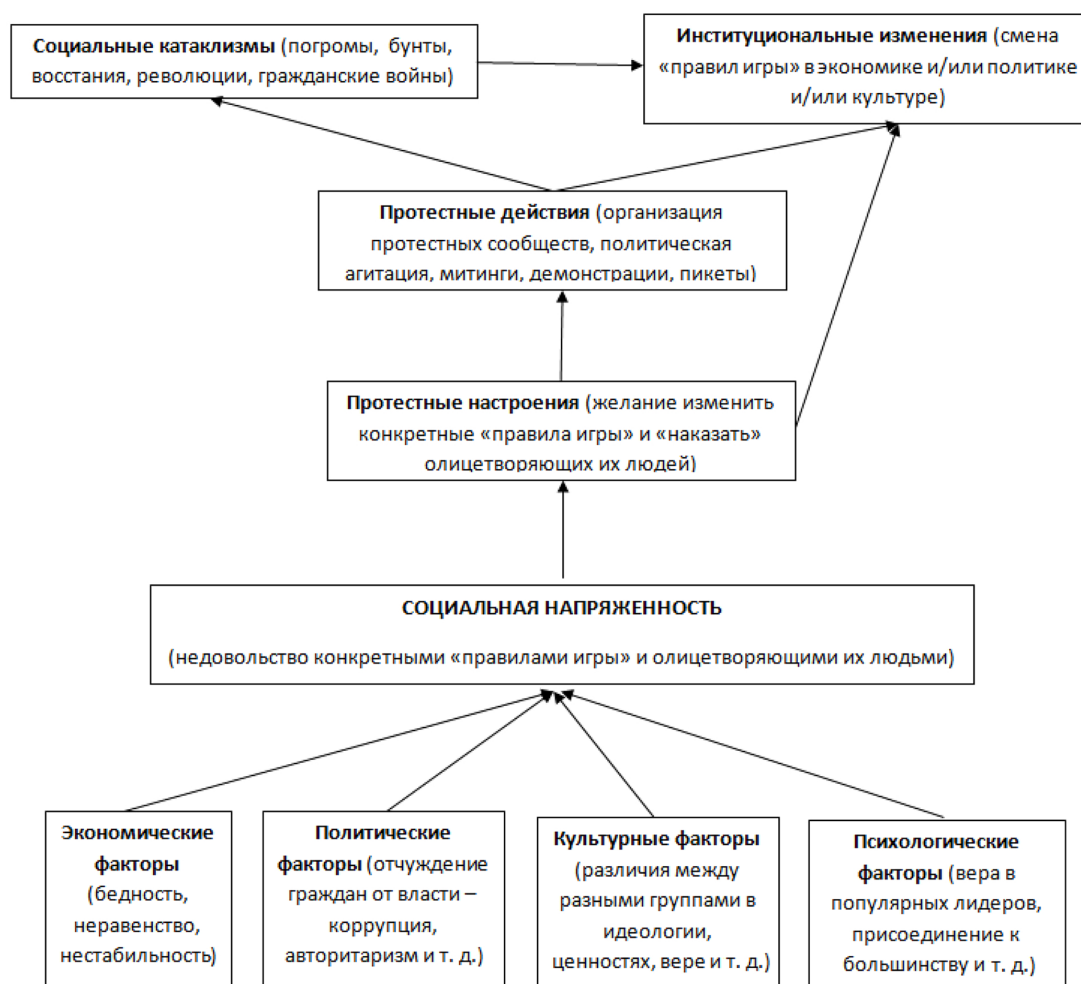


Рис. 2. Логическая модель социальных явлений, связанных с социальной напряженностью

Из этих четырех групп наиболее важны первые три, соответствующие трем основным сферам жизни общества (экономика, политика, культура), именно они инициируют социальную напряженность. Что касается четвертой группы факторов, то «безумство толпы» (удачный термин, предложенный Ч. Маккеем еще в XIX в.) играет важную роль только в распространении напряженности, но не в ее порождении. В реальной жизни все эти факторы проявляются обычно не в «чистом» виде, а в различных сочетаниях друг с другом. Поэтому часто конкретный взрыв протестных действий (например, массовые беспорядки в Кондопоге в 2006 г. или в Казахстане в 2022 г.) следует интерпретировать как результат действия всех четырех факторов, и лишь специальный анализ может указать, какой из них был более важен.

В современном обществе первостепенную роль играют экономические факторы, определяющие не только уровень и качество жизни людей, но и в значительной степени ее смыслы. Соответственно, на повышение социальной напряженности приоритетно влияют именно экономические факторы. Это хорошо

заметно, если вспомнить некоторые наиболее резонансные конфликтные события последних лет: например, массовые протесты в Казахстане в январе 2022 г. начались сразу после повышения цен на бытовой газ, а блокирование в 2009 г. протестующими рабочими Пикалёво (Ленинградская обл.) федеральной трассы являлось реакцией на закрытие градообразующих предприятий. Часто, однако, поводом для протестов становятся события и/или явления, непосредственно с экономикой не связанные. Но и в этих случаях экономические факторы, как правило, играют заметную роль в предшествующем конфликту «разогреве» протестных настроений.

Основные экономические факторы, имеющие наиболее важное значение в росте социальной напряженности:

- бедность, включая безработицу и рост розничных цен (инфляцию) как причины бедности;
- социально неоправданное («несправедливое») доходно-имущественное неравенство;
- кризисы (циклические и экстраординарные), ведущие к спадам производства, а как следствие — к росту бедности и неравенства.

В генерировании социальной напряженности, безусловно, высока также роль политических факторов. Речь идет о конфликтах во взаимодействии четырех основных акторов политической жизни: рядовых граждан (электората), выбираемых гражданами политиков (депутатов разных уровней и президента страны), внесистемной оппозиции и назначаемых чиновников (государственных служащих разного уровня). В условиях глобализации к этим четырем внутренним акторам добавляется внешнее политическое окружение: ни одна страна современного мира уже не является самодостаточным организмом, так что внешнее влияние (например, поддержка протестных движений из-за рубежа) может в отдельные моменты даже превосходить роль внутренних факторов, которые все же, как общее правило, играют основную роль. Все эти пять групп политических акторов могут вступать друг с другом в конфликтные противоречия и тем самым участвовать в формировании социальной напряженности на разных уровнях.

В современном мире основные типы социально-политических конфликтов, провоцирующих подъем социальной напряженности и массовые протестные действия, таковы:

1) конфликты между разными социальными (чаще всего — разнородными) группами граждан (как в Кондопоге в 2006 г.);

2) конфликты между гражданами и местной администрацией (как в Пикалёво в 2009 г.);

3) конфликты между жителями региона и центральной властью (как в Хабаровске в 2020 г.);

4) конфликт между внесистемной оппозицией и властью на уровне государства в целом (российская «болотная революция» 2011–2012 гг., украинский Евромайдан 2013–2014 гг., белорусские массовые протесты 2020–2021 гг., казахстанские массовые протесты в январе 2022 г.);

5) конфликт между национальным политическим режимом и внешнеполитическим окружением (как в «войне санкций» Запада и России с 2014 г., особенно в 2022–2023 гг.).

Перечисленные виды конфликтов могут сочетаться в разных комбинациях. Например, политический кризис в Белоруссии в 2020–2021 гг., который проявился в массовых протестных выступлениях, имел в качестве основы острый внутринациональный конфликт между сторонниками и противниками президента А. Лукашенко, но существенное влияние на него оказывала поддержка протестующих со стороны Запада.

Рост социальной напряженности всегда предполагает формирование в общественном сознании «образа врага» — социальной группы, которая реально или иллюзорно является генератором негативных явлений, воспринимаемых массовым сознанием как угроза безопас-

ности. Этим врагом могут быть «коммунисты», «либералы», «англосаксы», «кавказцы», «олигархи», «бюрократы», «гомосексуалы», «нацисты» и т. д. Формирование и закрепление «образа врага» существенно облегчается, если этот образ вписывается в привычную «простому» гражданину систему культурных стереотипов, позволяющих различать «своих» и «чужих». Такие стереотипы не только помогают осмысливать конфликтные ситуации, но часто и сами по себе генерируют их.

Влияние культурных факторов проявляется, прежде всего, в социальной напряженности, связанной с межэтническими различиями (национализмом), которые часто переплетаются с межконфессиональными различиями. Бытовые преступления, совершенные «чужими», быстро становятся резонансными, вызывают «народные сходы» и погромы, в то время как аналогичные преступления, совершаемые «своими», пользуются гораздо меньшим вниманием. В постсоветской России социальная напряженность на почве межэтнических отношений устойчиво связана в первую очередь с конфликтами между местными жителями и приезжими «кавказцами» (к которым часто относят не только мигрантов из республик Кавказа и Закавказья, но и российских граждан с Северного Кавказа). Одним из наиболее резонансных примеров такого рода можно назвать массовые беспорядки в московском районе Западное Бирюлёво в 2013 г. после убийства местного жителя мигрантом-азербайджанцем. В отдельных регионах России существует социальная напряженность, связанная с компактным проживанием цыган, крымских татар и иных этнических групп.

К культурным факторам социальной напряженности относятся также идеологические различия. Так, в 2000–2010-х гг. существенную роль в нагнетании социальной напряженности в ряде городов России (прежде всего, двух столицах) играли стычки между молодежными группировками русских националистов и «антифа». Но эти конфликты (как и, например, столкновения футбольных фанатов) в значительной степени имели квази-идеологическую основу, поскольку манифестируемые идейные убеждения подобных конфликтующих группировок часто маскируют преимущественно психологические причины молодежной агрессивности.

Предыдущие три группы факторов социальной напряженности относятся к тем причинам, которые люди (участники связанных с конфликтами коллективных переживаний и массовых действий) могут рационально осмысливать (хотя к культурным факторам это относится в меньшей степени). Однако на развитие социальной напряженности и особенно на ее пере-

ход в протестные действия существенно влияют и иррациональные мотивы, которые еще в XIX в. стали называть «безумством толпы». Речь идет о том, что взаимодействие людей порождает «стадные инстинкты», когда индивид ведет себя «как все», даже если он сам не вполне разделяет предлагаемые ему идеи и способы действий.

Психологические факторы, связанные с «безумством толпы», проявляются:

- в некритическом отношении к идеям и действиям популярных лидеров мнений (политиков, деятелей культуры, блогеров);
- стремлении поступать, как поступает «большинство людей вокруг», не задумываясь о личных последствиях.

Действие этих факторов особенно заметно при перерастании социальной напряженности в массовые протестные действия. Вокруг нескольких десятков «сознательных» участников (митинга, демонстрации, погрома) часто собираются сотни и тысячи случайных людей, образуя кажущуюся сплоченной толпу. Так, казахстанские социологи во время фокус-групповых исследований за несколько месяцев до массовых выступлений в январе 2022 г. отмечали, что, отвечая на вопросы о готовности участвовать в протестах, люди часто демонстрировали готовность присоединиться к большинству (как выразился один из респондентов, «если большинство вышло бы с претензиями, то я бы тоже вышел» [6, с. 101]); именно так вскоре и произошло.

Иррациональность формирования и проявления социальной напряженности ярко проявилась в связи с активным неприятием антиковидных мер в 2020–2021 гг. значительной частью россиян. Вопреки запретам на проведение массовых публичных мероприятий в условиях коронавирусной пандемии в ряде крупных городов фиксировались попытки проведения несанкционированных мероприятий, направленных на саботаж режима самоизоляции: например, 20 апреля 2020 г. в г. Владикавказе несколько тысяч граждан приняли участие в незаконном митинге у Дома правительства Республики Северная Осетия с требованиями отмены режима самоизоляции.

Подобное иррациональное солидарное поведение в наибольшей степени свойственно молодым людям, у которых меньше личного жизненного опыта и которые потому сильнее зависимы от своей референтной группы, поэтому протестные настроения и действия – это общее правило относится практически ко всем странам и историческим эпохам – сильнее выражены у молодежи.

**Выводы.** Изложенная концепция сущности и причин социальной напряженности позволяет сделать существенные и практически зна-

чимые выводы о роли органов внутренних дел в сдерживании социальной напряженности в современной России.

Если отталкиваться от представленной логической модели социальных явлений, связанных с социальной напряженностью, то роль государственных органов в целом и ОВД в частности в ранее представленной модели причин и последствий социальной напряженности является двухаспектной. Во-первых, деятельность госорганов (включая ОВД) препятствует нарастанию некоторых (но далеко не всех) конкретных факторов социальной напряженности. Например, борьба с преступностью может влиять и на экономическое благополучие граждан, и на поддержку ими политической стабильности, и на культурно-психологическое состояние. Речь идет, прежде всего, о таких направлениях деятельности ОВД, как борьба с коррупцией и с нелегальной миграцией, поскольку именно связанные с этими правонарушениями социальные проблемы чаще всего ведут к росту социальной напряженности. Во-вторых, на стадии появления протестных действий госорганы (включая ОВД) контролируют соблюдение гражданами рамочных «правил изменения правил» (соблюдение порядка во время митингов/демонстраций, пресечение экстремистских и тем более террористических действий в политической борьбе), препятствуя перерастанию законных протестных действий в социальные катаклизмы. В то же время необходимо четко осознавать, что основная часть факторов социальной напряженности (бедность, экономические кризисы, политическая борьба, межэтнические противоречия и т. д.) находится вне компетенции органов внутренних дел. Правила, регулирующие порядок протестных действий, также являются результатом в первую очередь политических решений, которые правоохранительные органы обязаны принимать к исполнению.

Для реализации государственными органами обеих перечисленных функций большое значение имеет мониторинг социальной напряженности (включая протестные настроения). Заблаговременно выявленная тенденция роста социальной напряженности должна быть сигналом к усилению профилактических мер в тех сферах, которые генерируют угрозы общественной безопасности (конечно, если они доступны воздействию со стороны госорганов), а также к заблаговременной подготовке к высоковероятным протестным действиям (усиление нарядов полиции, учащение патрулирования и др.). Именно этот мониторинг является в настоящее время «ахиллесовой пятой» деятельности российских правоохранителей, направленной на сдерживание социальной напряженности.

В завершение авторы предлагают две существенные инновации в нормативные правовые документы, связанные с формированием алгоритмов действий по предотвращению опасного роста социальной напряженности и/или его последствий.

1. Сформулировать нормативное правовое определение понятия «социальная напряженность», отсутствие которого порождает его формальную неопределенность.

В целях единообразного понимания и использования данного понятия предлагается закрепить его определение в подп. 7 п. 5 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400. В этом базовом документе стратегического планирования в настоящее время понятие «социальная напряженность» использовано в подп. 5 п. 47 Стратегии лишь в наиболее общем смысловом значении. Определение социальной напряженности предлагается изложить в следующей редакции: «социальная напряженность — долговременное недовольство значительной части населения социальными условиями жизни, выражающееся в негативных оценках гражданами существующего положения и своего психологического состояния, а также в их недоверии властным институтам, готовности принять участие в протестных выступлениях». Окончательная формулировка должна, конечно, стать результатом работы экспертов.

2. С учетом компетенции МВД России, к мерам по обеспечению общественной безопасности и снижению уровня социальной напряженности следует отнести активное участие в организации системного мониторинга социальной напряженности. Это позволит использовать его результаты при предупреждении специфической категории преступлений, характерных для ситуаций усиления социальной напряженности (например, проведения протестных акций), нейтрализации преступной деятельности, ведущей к дестабилизации обстановки в регионе, и т. д.

В этих целях полагаем целесообразным подп. «ж» («проводит сбор и анализ информации о состоянии и тенденциях преступных проявлений, эффективности превентивной работы по вопросам, отнесенным к ее компетенции») п. 3 Положения о Правительственной комиссии по профилактике правонарушений, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 марта 2008 г. № 216, после слов «тенденциях преступных проявлений» дополнить словами «результатах мониторинга социальной напряженности».

Предлагаемые изменения правовых норм сами по себе не могут предотвращать опасный рост социальной напряженности и/или его последствия. Зато они позволят своевременно получать сигналы о таком росте и оперативно осуществлять мероприятия, снижающие социальную напряженность и/или ее последствия.

#### Список литературы:

1. Анисимов Д. И. Моральные и политические факторы социальной напряженности : дис. ... канд. полит. наук. Санкт-Петербург, 2018. URL: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfendmkaj/https://disser.spbu.ru/files/2018/anisimov\\_disser.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfendmkaj/https://disser.spbu.ru/files/2018/anisimov_disser.pdf) (дата обращения: 21.03.2023).
2. Афанаскин А. Б. Подходы к исследованию феномена социальной напряженности в социальной психологии // Человеческий капитал. 2023. № 4.
3. Воронина Н. Д. Социальная напряженность: концептуальная схема // Социологические методы в современной исследовательской практике. Москва, 2011.
4. Дмитриев А. В. Социальная напряженность // Юридическая конфликтология. Москва, 1995.
5. Иванов О. И. Социальная напряженность и социальный конфликт // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 6. 2005. Вып. 3.
6. Илеуова Г. Т., Симакова О. А. Социальное самочувствие и протестные настроения казах-

#### References:

1. Anisimov D. I. Moral'nye i politicheskie faktory social'noj napryazhennosti : dis. ... kand. polit. nauk. Sankt-Peterburg, 2018. URL: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfendmkaj/https://disser.spbu.ru/files/2018/anisimov\\_disser.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfendmkaj/https://disser.spbu.ru/files/2018/anisimov_disser.pdf) (data obrashcheniya: 21.03.2023).
2. Afanaskin A. B. Approaches to the study of the phenomenon of social tension in social psychology // Human capital. 2023. № 4.
3. Voronina N. D. Social'naya napryazhennost': konceptual'naya skhema // Sociologicheskie metody v sovremennoj issledovatel'skoj praktike. Moskva, 2011.
4. Dmitriev A. V. Social'naya napryazhennost' // Yuridicheskaya konfliktologiya. Moskva, 1995.
5. Ivanov O. I. Social tension and social conflict // Bulletin of St. Petersburg University. Ser. 6. 2005. Is. 3.
6. Ileuova G. T., Simakova O. A. Social well-being and protest moods of Kazakhstanis on the eve of the January speeches in 2022 // Sociological research. 2023. № 1.

- станцев в преддверии январских выступлений 2022 года // Социологические исследования. 2023. № 1.
7. *Киселев В. И.* Социальная напряженность как социально-философская категория (постановка проблемы) // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. 2013. № 160.
  8. *Мамедов Ш. К.* Социальная напряженность как объект социального познания : автореф. дис. ... канд. филос. наук. Баку, 1996.
  9. *Михеев И. В.* Понятие социальной напряженности в отечественной и зарубежной социально-гуманитарной науке // Вестник Казанского технологического университета. 2010. № 5.
  10. *Пирогов И. В.* Социальная напряженность: теория, методология и методы измерения : автореф. дис. ... канд. социол. наук. Иваново, 2002.
  11. *Плотников В. В., Каспаров А. Р.* Социальная напряженность: факторы возникновения и актуализации // Вестник АГУ. 2020. № 1 (254).
  12. *Плюснин Ю. М.* Скрытая социальная напряженность в российском обществе // Политика: Анализ. Хроника. Прогноз (журнал политической философии и социологии политики). 2013. № 2 (69).
  13. *Рачина А. В.* Обыденное сознание граждан среднего города России и законодательно-правовая деятельность государства в ситуации социальной напряженности : дис. ... д-ра социол. наук. Ростов-на-Дону, 2005.
  14. *Рукавишников В. О., Иванов В. Н., Козлов В. Б.* Социальная напряженность: диагноз и прогноз // Социологические исследования. 1992. № 3.
  15. *Саблуков А. В.* Социальная напряженность как фактор социальной политики в условиях санкционного давления // Социальная политика и социология. 2022. Т. 21. № 3 (144).
  7. *Kiselev V. I.* Social tension as a socio-philosophical category (problem statement) // Proceedings of the Russian State Pedagogical University A. I. Herzen. 2013. № 160.
  8. *Mamedov Sh. K.* Social'naya napryazhennost' kak ob"ekt social'nogo poznaniya : avtoref. dis. ... kand. filos. nauk. Baku, 1996.
  9. *Mikheev I. V.* The concept of social tension in domestic and foreign social sciences and the humanities // Bulletin of the Kazan Technological University. 2010. № 5.
  10. *Pirogov I. V.* Social'naya napryazhennost': teoriya, metodologiya i metody izmereniya : avtoref. dis. ... kand. sociol. nauk. Ivanovo, 2002.
  11. *Plotnikov V. V., Kasparov A. R.* Social tension: factors of occurrence and actualization // Bulletin of ASU. 2020. No. 1 (254).
  12. *Plyusnin Yu. M.* Hidden social tension in Russian society // Politiya: Analysis. Chronicle. Forecast (Journal of Political Philosophy and Sociology of Politics). 2013. № 2 (69).
  13. *Rachipa A. V.* Obydennoe soznanie grazhdan srednego goroda Rossii i zakonodatel'no-pravovaya deyatel'nost' gosudarstva v situacii social'noj napryazhennosti : dis. ... d-ra sociol. nauk. Rostov-na-Donu, 2005.
  14. *Rukavishnikov V. O., Ivanov V. N., Kozlov V. B.* Social tension: diagnosis and prognosis // Sociological research. 1992. № 3.
  15. *Sablukov A. V.* Social tension as a factor of social policy under sanctions pressure // Social policy and sociology. 2022. Vol. 21. № 3 (144).

#### Для цитирования:

Ситковский Андрей Леонидович, Латов Юрий Валерьевич, Васильченко Андрей Александрович. Сущность и причины социальной напряженности в контексте обеспечения общественной безопасности // Труды Академии управления МВД России. 2023. № 3 (67). С. 49–59.

#### For citation:

Sitkovsky Andrey Leonidovich, Latov Yuri Valerievich, Vasilchenko Andrey Alexandrovich. The Essence and Causes of Social Tension in the Context of Ensuring Public Safety // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2023. № 3 (67). P. 49–59.

# ИСТОРИЯ

## государственно-правовой мысли

**Борисов Александр Владимирович,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры  
государственно-правовых дисциплин,  
Академия управления МВД России,  
Российская Федерация, 125171, г. Москва,  
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

**Aleksandr Vladimirovich Borisov,**  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Associate Professor of the Department  
of State and Law Disciplines,  
Management Academy of the Ministry  
of the Interior of Russia,  
Russian Federation, 125171, Moscow,  
Zoi I Alexandra Kosmodemynskikh St., 8

**Поликарпов Иван Алексеевич,**  
кандидат исторических наук,  
доцент кафедры  
государственно-правовых дисциплин,  
Академия управления МВД России,  
Российская Федерация, 125171, г. Москва,  
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

**Ivan Alekseevich Polikarpov,**  
Candidate of Historical Sciences,  
Associate Professor of the Department  
of State and Law Disciplines,  
Management Academy of the Ministry  
of the Interior of Russia,  
Russian Federation, 125171, Moscow,  
Zoi I Alexandra Kosmodemynskikh St., 8  
E-mail: ivanpolikarpoff@mail.ru

E-mail: ivanpolikarpoff@mail.ru

Научная специальность:  
5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки

Scientific Specialty:  
5.1.1. Theoretical and Historical Legal Sciences

УДК 340.11

DOI 10.24412/2072-9391-2023-367-60-67

Дата поступления статьи: 16 июня 2023 г.

Дата принятия статьи в печать: 18 сентября 2023 г.

### **Историческая политика государства и общество в период подготовки и начала проведения Великих реформ 60-х гг. XIX в.**

### **The State Historical Policy and Society During the Preparation and the Beginning of the Great Reforms of the 60s in the 19<sup>th</sup> Century**

#### **Аннотация**

**Актуальность:** сегодня, в связи с происходящими событиями на мировой арене, возрастает интерес как к отечественной истории, так и к проводимой государством исторической политике. Дискуссии вокруг событий истории ведутся не только профессиональным сообществом историков, но и политическими деятелями, ме-

#### **Abstract**

**The relevance:** today, in connection with the ongoing events on the world stage, there is a growing interest both in national history and in the "historical policy" pursued by the state. Discussions around the events of history are conducted not only by the professional community of historians, but also by politicians and media people. More and

дйными лицами. В нее вовлекается все большее число людей. Острые дискуссии о проблемах истории становятся значимым фактом не только политической, но и культурной жизни общества. В формировании определенных представлений об исторических событиях по-прежнему участвует государство.

*Постановка проблемы:* авторы рассматривают некоторые особенности исторической политики, проводимой Российским государством в период подготовки и начала проведения Великих реформ 60-х гг. XIX в., отмечая, в частности, ее влияние на внутреннее и внешнее положение страны.

*Цель:* выявление роли исторической политики государства в защите национальных интересов и в борьбе с фальсификациями истории в период подготовки и начала проведения Великих реформ.

*Методологическая основа* исследования состоит в применении как общенаучных, так и специальных методов, выработанных в истории и правоведении. При проведении исследования особую роль сыграли следующие методы научного познания: анализ, синтез.

*Результаты и ключевые выводы:* исследование показало, что в период подготовки и начала проведения Великих реформ 60-х гг. XIX в. важным направлением внутренней, идеологической, культурной, а также внешней политики было обращение к отечественной истории. Руководство государства активно участвовало, стимулировало проведение исторических исследований. Целью этих исследований было обоснование суверенитета Российского государства, его заметной роли в мировой истории. Осуществлялась цензурная функция, целью которой была защита интересов России, правящей династии, борьба с фальсификацией и негативным, необъективным освещением истории русского народа и государства.

**Ключевые слова:** абсолютная монархия; демократические реформы; император Александр II; историческое образование; историческая литература; историческая политика; Российская империя; цензура; фальсификация истории.

more people are getting involved. Sharp, constant discussions about the problems of history are becoming a significant fact not only in the political, but also in the cultural life of society. The state still participates in the formation of certain ideas about historical events.

*The problem statement:* the authors consider some features of the "historical policy" pursued by the Russian state during the preparation and beginning of the Great Reforms of the 60s in the 19 century, noting, in particular, its significance for the domestic and foreign policy of the Russian Empire.

*Objective is* to identify the role of the historical policy of the state in protecting national interests and in the fight against falsification of history during the preparation and beginning of the Great Reforms.

*The methodological basis of the study:* is focused on the application of both general scientific and special methods developed in history and law. While conducting the study, such methods of scientific knowledge as analysis, synthesis, system approach, formal-legal and comparative-legal approaches have played a significant role.

*The results and key conclusions:* the study showed that during the preparation and beginning of the Great Reforms of the 60s in the 19<sup>th</sup> century an important direction of domestic, ideological, cultural, as well as foreign policy was an appeal to national history. The leadership of the state actively participated, stimulated the conduct of historical research. The purpose of these studies was to substantiate the sovereignty of the Russian state, its prominent role in the world history. A censorship function was carried out, the purpose of which was to protect the interests of Russia, the ruling dynasty, the fight against falsification and negative, biased coverage of the history of the Russian people and state.

**Keywords:** absolute monarchy; democratic reforms; Emperor Alexander II; historical education; historical literature; historical politics; Russian empire; censorship; falsification of history.

Смерть императора Николая I в 1855 г., крах созданного им политического режима изменили внутривластную ситуацию в стране. Начинается процесс подготовки реформ, включающий в себя более открытое, свободное обсуждение не только настоящего и будущего, но и прошлого России<sup>1</sup>.

Демократические реформы 60-х гг. XIX в. — отмена крепостного права, создание всесловного независимого суда, органов местного самоуправления — способствовали развитию

по отечественной истории, проведение исторической политики рассматривались нами ранее, см.: Борисов А. В., Поликарпов И. А. Историческая политика в Российской империи в XVIII — первой половине XIX в. // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 3 (63). С. 32–40.

<sup>1</sup> Проблемы обсуждения истории России, издание сочинений

буржуазных отношений, противоречащих существованию сословного деления общества, абсолютной монархии.

Вопросы возможности/необходимости изменения формы правления, введение конституции, парламента, политических прав и свобод волновали российское общество — монархистов, либералов, демократов.

В абсолютной монархии не могли легально существовать политические партии, открыто обсуждаться вопросы изменения государственного строя.

В этих условиях видение настоящего, будущего страны часто выражалось через обращение к всемирной и отечественной истории. Вопросы истории, оценки деятельности ее исторических персонажей сопровождалось проведением неявных исторических параллелей, проецированием их на российскую действительность.

Это определялось и возросшим интересом российского общества к истории, который не мог быть удовлетворен официальными учебниками, преподаванием истории в учебных заведениях страны.

Известный публицист и литературный критик того времени Н. В. Шелгунов писал по этому поводу: «История, которой нас учили, была историей благополучия и прославления русской мудрости, величия, могущества и доблестей. Оканчивалась она царствованием Екатерины II и все последующее время представлялось нам в виде туманного пятна с большим вопросительным знаком», а все, что касалось «политических и исторических отношений в Европе было закрыто завесой» [21, с. 197].

Один из самых популярных, влиятельных журналов в 50-х — начале 60-х гг. XIX в. «Современник», считавшийся «центром революционной борьбы демократии с крепостничеством и царизмом» [15, с. 249], стал издавать приложение: «Историческая библиотека», где намеревался публиковать работы отечественных и переводы зарубежных историков.

Первой публикацией «Исторической библиотеки» журнала «Современник» стал перевод восьмитомного сочинения знаменитого немецкого ученого Ф. К. Шлоссера «История восемнадцатого столетия и девятнадцатого до падения Французской империи с особенно подробным изложением хода литературы». Шлоссер был крупнейшим ученым-историком своего времени. В советской исторической науке особо отмечалось, что его книгой «История восемнадцатого столетия...» активно пользовался К. Маркс для написания своих работ [11, с. 157].

Издание в России Ф. К. Шлоссера «История восемнадцатого столетия...» было заметным со-

бытием в научной, общественно-политической жизни страны.

Особое внимание в восмитомной работе Шлоссера уделял Великой французской революции 1789—1794 гг. Массовый русский читатель мог узнать о причинах и последствиях этой революции.

Инициатором издания, его переводчиком и редактором был знаменитый русский литературный критик, революционер-демократ Н. Г. Чернышевский. Как редактор он сфокусировал внимание читателей на решении вопроса о том, что предпочтительнее для развития общества — революция или реформы?

Любое решение этого вопроса могло означать признание необходимости изменения существующего в России государственного и общественного строя.

Н. Г. Чернышевский собирался более подробно рассмотреть вопросы о методах изменения существующего государственного и общественного строя в отдельной книге-комментарии к «Истории восемнадцатого столетия...» Ф. К. Шлоссера [4, с. 89—90], но не успел, так как был арестован, осужден и отправлен на каторгу за пропаганду революционных идей.

Издание книги Шлоссера «История восемнадцатого столетия...», некоторые другие публикации по истории зарубежных стран, вышедшие в журнале «Современник», по мнению одного из руководителей Главного управления цензуры, положили начало публикациям, в основном переводным, «в которых представляются яркие описания революций необходимых будто бы для оживления организма государства» [цит. по: 7, с. 99].

Обострение внутривластной ситуации в стране в период отмены крепостного права — студенческие волнения, таинственные опустошительные пожары в столице, появление радикальных революционных листовок — заставили власть приостановить издание некоторых журналов, арестовать лиц, подозреваемых в революционной пропаганде, создать в Третьем отделении Собственной Его Императорского Величества канцелярии комиссию по розыску лиц, организаций, распространяющих революционные прокламации.

В этих условиях власть, Александр II придавали большое значение празднованию тысячелетия Российского государства осенью 1862 года, что символизировало бы единство правящей династии и всех сословий российского народа [19, с. 443—445]. (В древнем летописном своде «Повесть временных лет» 8 сентября 862 г. указывается как дата прихода на Русь варягов во главе с основателем первой правящей династии Рюриком. Эта дата была утверждена

Николаем I в 1852 г. как день создания Российской государственности.)

В 1857 г. вышло постановление Комитета Министров об установлении памятника «Тысячелетие России» и сборе средств на него. Это должно было объединить все слои российского общества по отношению к сословному укладу России.

Вопрос о выборе памятника, символизирующего бы тысячелетнюю историю России, отражал представления, существующие в то время в обществе о движущих силах, главных событиях, характере и особенностях российской истории.

Государство объявило открытый конкурс проектов памятника. Они оживленно обсуждались в обществе. Победил проект молодого скульптора Михаила Микешина, представившего композицию из фигур представителей правящих династий от Рюрика до Петра I. На барельефе памятника были изображены выдающиеся государственные деятели, военачальники, представители Русской православной церкви, писатели, художники, композиторы.

Замечание известного критика-демократа В. Стасова, что на памятнике не нашлось место простому народу, за исключением Ивана Сусанина, не было принято во внимание [18, с. 132].

Официальная концепция памятника исходила из сформулированного еще Н. М. Карамзиным представления о том, что история России это прежде всего история государства. А история государства представляется его руководителями.

В выборе персоналий отечественной истории, достойных занять место на памятнике, активно участвовали историки и литераторы.

Право утверждения, исключения, внесения в список лиц, выбранных общественностью для памятника, принадлежало императору Александру II. Он, в частности, внес в список Николая I, Г. Р. Державина, первого министра внутренних дел В. П. Кочубея, который, по мнению общественности, не заслужил места на памятнике. Александр II вычеркнул из списка имя Т. Г. Шевченко, умершего в 1861 г. и которого хотел увековечить на памятнике его автор скульптор М. О. Микешин.

Характерным для того времени было согласие власти и общества в том, что на памятнике «Тысячелетие России» нет места не только фигуре, но даже изображению на барельефе первого русского царя Ивана Грозного. При этом на памятнике присутствует изображение его жены — Анастасии Романовой как представительницы будущей царской династии Романовых.

Иван Грозный, стремившийся установить на Руси единодержавие и применивший для этого репрессии, не соответствовал «духу време-

ни», когда страна переживала период демократических реформ, появления надежд на ограничение абсолютизма.

То, что памятник устанавливался в Новгороде как первой резиденции Рюрика, также не способствовало появлению на нем изображения Ивана Грозного, подвергнувшего этот город разгрому для искоренения в нем духа вольности.

Такое отношение к первому русскому царю в 60-е гг. XIX в. можно считать молчаливым признанием некоторой правоты демократического Новгорода в его борьбе с Москвой, «ретроспективной переоценкой имперского нарратива русской истории» [13, с. 156].

При этом исследователь русской народной культуры, фольклора, эпоса Ф. Буслаев отмечал, что в памяти русского народа, в его былинах Иван Грозный является великим государем.

В художественной литературе, на театральной сцене того времени Иван Грозный представлялся, как правило, жестоким, деспотичным, не всегда справедливым царем. Но при этом цензура не допускала появления царя в литературном произведении, на театральной сцене в смешном виде [10, с. 437–444]. Царь может быть жестоким, деспотом, тираном, но не должен появляться перед читателем, зрителем в смешном виде, ибо это подрывает авторитет власти.

Установление памятника «Тысячелетие России» способствовало историческому просвещению народа. Среди 109 персонажей, изображенных на этом памятнике, многих простой народ не знал, поэтому было организовано массовое издание популярных брошюр, лубочных картинок, посвященных героям русской истории.

Особенностью исторической политики государства при Александре II было то, что она, в отличие от времени правления Николая I, не обращалась активно к памяти об Отечественной войне 1812 г., опасаясь, что воспоминания о славных победах над Наполеоном могут вызывать ненужные ассоциации, параллели с поражением в Крымской войне 1853–1856 гг. от англичан, французского императора Наполеона III. Пятидесятилетие войны 1812 г. официально отмечалось очень скромно.

Характерно, что либеральная, оппозиционная печать в это время мало писала о тысячелетнем юбилее России, но много о войне 1812 г. При этом подчеркивалось, что победа в ней была достигнута простым народом, армией, а не императором Александром I и славным российским дворянством, как было принято писать в дореформенной России [8, с. 308].

Тысячелетний юбилей повысил интерес общества к историческому пути, пройденному Россией, ее достижениям, месту в миро-

вом сообществе. Известный публицист, историк, один из основоположников «славянофильства» И. С. Аксаков писал по этому поводу: «Если история... считается наставницей народов, то ни для кого не имеет она такого жизненного значения... как для русского народа в особенности». Отмечая достоинства русского народа и веря в его особенное предназначение, И. С. Аксаков считал, что в настоящее время «нам нечем превозноситься и славиться. Итог нашего тысячелетия скуден благими деяниями человечеству; нам не на что указать, в чем бы плодотворно проявилось наше историческое призвание в семье народов» [1, с. 113].

Известный историк, профессор Санкт-Петербургского университета Н. И. Костомаров в статье «Тысячелетие России» утверждал, что она «ощупью идет по стезе западной цивилизации», никаких особых достижений на этом пути у России нет. Россия, по мнению Костомарова, «похожа на силача... который может поднять сразу четыре пуда, но хочет поднять двадцать — и не поднимает ни одного» [12, с. 309—311].

Статья профессора Костомарова была опубликована в газете «Санкт-Петербургские ведомости» в 1862 г. В том же году Министерство народного просвещения лишило его права преподавания в учебных заведениях с сохранением выплаты профессорского жалования.

Костомаров тем не менее активно публиковал свои работы в периодической печати и отдельными изданиями. Некоторые из них, посвященные истории южной Руси, способствовали формированию украинского сепаратизма [20, с. 112].

Несмотря на разность политических, научных взглядов, много авторов, писавших в 60-е гг. XIX в. о российской истории, даже в период празднования тысячелетнего юбилея России сходились в негативном отношении к ее прошлому.

Современник, государственный секретарь А. А. Половцов отмечал, что «жаждавшему узнать свое прошлое русскому народу подносилась только неприглядная картина слабостей и недостатков, влиявших на судьбы его, возвышенные, существенные стороны нашей государственной жизнедеятельности, создавшие великую и всем нам дорогую Россию, в литературе 60-х гг. за редкими исключениями обходились молчанием, разрушавшим народную веру в себя и правившие им силы» [14, с. 554]. Под правящими народом А. А. Половцов понимал самодержавие и дворянство.

Дискредитацией самодержавия, самодержцев активно занималась политическая эмиграция. А. И. Герцен за границей выпускал периодические издания, в том числе и специальные «Исторические сборники» в которых публиковались

мемуары, документы о деятельности, личной жизни императоров, императриц, которые были запрещены к изданию в России. В заграничных изданиях А. И. Герцена «русское правительство было атаковано не только в его настоящем, но и в прошедшем, начиная со времен Петра I» [22, с. 5].

В апреле 1866 г. студент Д. Каракозов совершил покушение на Александра I. Власть посчитала это следствием неправильного воспитания молодежи, среди которой стали распространяться атеизм, социалистические идеи, отрицание сакральности личности царя.

Для того чтобы образование молодежи сопровождалось религиозным воспитанием, обер-прокурор Святейшего синода граф Д. А. Толстой назначается одновременно министром народного просвещения. Он считал, что в России не уделяется должного внимания изучению отечественной истории, распространению исторических знаний. Граф Д. А. Толстой, сам автор серьезных исторических исследований, стал инициатором создания Русского исторического общества (далее — РИО).

Устав общества был одобрен комитетом министров, утвержден Александром II, назначившим его почетным председателем наследника престола.

Сначала предполагалось, что РИО будет находиться в ведении Министерства иностранных дел и станет публиковать в основном материалы, относящиеся к истории внешней политики, дипломатии Российской империи. Это должно было стать своеобразным ответом на попытки некоторых стран Западной Европы показать российскую внешнюю политику как традиционно агрессивную, экспансионистскую.

Но задачи РИО были расширены. Наряду с дипломатическими, оно публиковало архивные материалы о деятельности государственных учреждений императоров, крупных чиновников. Документы отбирались, подвергались определенной цензуре, публиковались, для того чтобы показать поступательное развитие Российского государства и его достижения.

Деятельность РИО была связана с внутриполитическими проблемами страны, во многом определялась ее интересами.

В 1881 г. РИО предполагало опубликовать материалы секретного архива о подготовке в начале XIX в. М. М. Сперанским (по указанию Александра I) проекта реформы государственного строя России, превратившего бы ее в ограниченную монархию.

В 1880—1881 гг. при Александре II также рассматривался вопрос о возможности в России конституции, ограничения монархии.

Публикация документов о попытке ограничения самодержавия «сверху» императором

Александром I должна была оказать определенную идеологическую поддержку осуществлению планов Александра II.

После убийства в марте 1881 г. Александра II власть отказалась от планов реформирования государственного строя. Документы и свидетельства о подобных планах в начале XIX в., подготовленные РИО и уже отправленные в типографию, были запрещены к публикации [17, с. 127].

Характерной чертой культурной жизни России с середины XIX в. было возрастание интереса общества к истории. В художественной литературе, искусстве развивался жанр исторической повести, романа. Резко увеличивается число публикаций мемуаров, дневников, писем исторических деятелей, удовлетворяющих интересы массового читателя и служащих ценным источником для историков [3].

Повышение интереса российского общества к отечественной истории обусловило то, что стали выходить специализированные исторические журналы: «Русский архив» в 1863 г., «Русская старина» в 1870 г., «Историческая библиотека» в 1878 г., «Исторический вестник» в 1880 г., «Киевская старина» в 1882 г. и др.

Давая разрешение на издание исторического журнала, власть требовала, чтобы публикуемые в нем материалы не вызывали бы аллюзий с проблемами современной внутренней и внешней политики России.

Это требование было обязательным для 60-х гг. XIX в., когда после отмены крепостного права крестьяне, по мнению демократически настроенных публицистов, не получили достаточного количества земли. При этом напоминалось, что в далеком прошлом, как свидетельствует история, вся земля принадлежала крестьянской общине. Из этого можно было сделать вывод, что возвращение всей земли крестьянам было бы установлением исторической справедливости.

По поводу подобных публикаций, посягавших на частную земельную собственность помещиков, МВД обратилось в цензурный комитет. Он издал распоряжение о том, чтобы в массовой печати не допускалось статей о существовании в прошлом собственности крестьян на землю.

Цензурный комитет требовал от редакции «Русского архива» обсуждать в журнале то, что составляет интерес сегодняшнего дня.

Издатель журнала, следуя этому указанию, терял читателей, которые искали в событиях прошлого аналогии с проблемами современности. Тиражи «Русского архива» падали, издатель терпел убытки.

Для поддержания занимавшего правильную политическую позицию журнала император

по представлению Главного управления по делам печати МВД распорядился оказывать негласную финансовую помощь «Русскому архиву». Различные формы материального поощрения этого издания оказывало Министерство народного просвещения и Святейший синод [9, с. 103].

Перед выходом в свет номера исторического журнала его просматривал министр внутренних дел. Он мог приостановить издание, изъять или потребовать внести изменения в журнальную публикацию. В некоторых случаях вопрос о публикации исторических материалов решался самим императором [9, с. 103].

Так, в 1870 г. министр внутренних дел распорядился изъять из очередного номера «Русского архива» подготовленный к публикации полный текст «Записка о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях» Н. М. Карамзина. Он написал ее в 1811 г. для императора Александра I, проводившего в это время реформы государственного управления, подготовленные М. М. Сперанским.

«Записка о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях» были своеобразным политологическим трактатом, образом русской истории, в котором была нелестная оценка личности, деятельности некоторых царей и цариц.

«Записка о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях» Н. М. Карамзина была разрешена к публикации после того, как Александр II убрал строки, содержащие критическую оценку его предшественников на троне.

Существенное ослабление цензуры в начале 60-х гг. XIX в. способствовало оживлению литературной жизни, более открытому обсуждению в периодической печати событий настоящего, прошлого страны, отражению их в художественной литературе.

Важным событием русской и, как оказалось впоследствии, мировой литературы было начало публикации в 1865 г. романа Л. Н. Толстого «Война и мир».

Он начал публиковаться в журнале «Русский вестник» под названием «1805 год» и рассматривался современниками как исторический роман, поэтому автору предъявлялись претензии, насколько верно он описал жизнь русского общества, характер, деятельность реальных персонажей истории начала XIX в., в том числе Александра I, Наполеона, полководцев русской и французской армий.

Роман, в котором император Александр I представлен Л. Н. Толстым далеко не в героическом свете, не мог быть опубликован в России при Николае I. Он контролировал выход публикаций, в которых писалось о его родственни-

ках, о военных событиях и деятелях отечественной истории. Император Николай просматривал не только государственные, но и многие личные архивы, отдавая распоряжения об изъятии и даже уничтожении некоторых документов, представляющих историческую ценность, но наносящих, по его мнению, вред престолу, династии и государству [5, с. 1978].

В 1868 г. вышел четвертый том романа «Война и мир», посвященный событиям 1812 г., Бородинскому сражению. И если пятидесятилетие Отечественной войны прошло относительно незаметно, то выход тома романа Л. Н. Толстого, где описывается сражение, стал событием в культурной, политической жизни страны. Практически все журналы, охватывающие «читательский мир России», участвовали в обсуждении четвертого тома романа «Война и мир», посвященного Отечественной войне [2].

Помимо художественных достоинств романа, обсуждалось то, насколько верно отображались в нем жизнь русского общества, события войны. Л. Н. Толстой имел свои, отличные от принятых в то время взгляды на развитие мировой и отечественной истории. Это вызывало непонимание со стороны прогрессивных историков, очевидцев описываемых им событий более чем полувекковой давности.

Участник Бородинского сражения, известный русский поэт, литературный критик, друг А. С. Пушкина князь П. А. Вяземский писал: «Книга “Война и мир”... есть... протест против 1812 года, есть апелляция на мнение, устано-

вившееся о нем в народной памяти и по изустным преданиям, и на авторитет русских историков этой эпохи» [6, с. 268].

Императору Александру II не понравилось описание Л. Н. Толстым действий русской армии в 1812 г., он считал, что «...Толстой много напутал о двенадцатом годе» [16].

Но, в отличие от своего отца Николая I, лично решавшего вопрос о публикации или запрещении художественных, исторических сочинений, материалов, Александр II, в условиях начатых им либеральных реформ, мог только косвенно вмешиваться (участвовать) в обсуждения достоверности изображенных в романе «Война и мир» исторических событий, деятельности персонажей отечественной истории.

Мнение царя, крупных государственных деятелей, участников войны 1812 г. не повлияло на публикацию в журнале, издание, переиздание отдельных томов романа Л. Н. Толстого «Война и мир», который последующие поколения читателей рассматривали как исторический.

Таким образом, вступление России в новый этап развития сопровождалось активизацией исторической политики государства с целью использования прошлого для настоящего и будущего, каким оно представлялось власти.

Либерализация общественных отношений, произошедшая после смерти Николая I, ускоренное развитие массовой периодической печати, резкое ослабление цензуры расширило участие общества в проведении исторической политики.

#### Список литературы:

1. Аксаков И. По поводу празднования Тысячелетия России // Аксаков И. С. О державности и вере. Минск, 2010.
2. Бабаев Э. Г. Лев Толстой и русская журналистика его эпохи. Москва, 1978.
3. Верещагин А. Г. Исторические картины в Русском искусстве. Шестидесятые годы XIX века. Москва, 1990.
4. Володин А., Карякин Ю., Плимак Е. Чернышевский или Нечаев? О подлинной и мнимой революционности в освободительном движении России 50–60-х годов XIX века. Москва, 1976.
5. Выскочков Л. В. Император Николай I и архивы: династические тайны (архивы членов императорской семьи) // Архивы и история российского государственности. Вып. 2. Санкт-Петербург, 2011.
6. Вяземский П. А. Воспоминания о 1812 годе. Москва, 1884.
7. Демченко А. Н. Г. Чернышевский: научная биография (1859–1889). Москва, 2019.

#### References:

1. Aksakov I. Po povodu prazdnovaniya Tysyacheletiya Rossii // Aksakov I. S. O derzhavnosti i vere. Minsk, 2010.
2. Babaev E. G. Lev Tolstoj i russkaya zhurnalistika ego epohi. Moskva, 1978.
3. Vereshchagin A. G. Istoricheskie kartiny v Russkom iskusstve. Shestidesyatye gody XIX veka. Moskva, 1990.
4. Volodin A., Karyakin Yu., Plimak E. Chernyshevskij ili Nechaev? O podlinnoj i mnimoj revolyucionnosti v osvoboditel'nom dvizhenii Rossii 50–60-h godov XIX veka. Moskva, 1976.
5. Vyskochkov L. V. Imperator Nikolaj I i arhivy: dinasticheskie tajny (arhivy chlenov imperatorskoj sem'i) // Arhivy i istoriya rossijskogo gosudarstvennosti. Vyp. 2. Sankt-Peterburg, 2011.
6. Vyazemskij P. A. Vospominaniya o 1812 gode. Moskva, 1884.
7. Demchenko A. N. G. Chernyshevskij: nauchnaya biografiya (1859–1889). Moskva, 2019.
8. D'yakov V. Borodinskie yubilei i ih vozdejstvie na dorevolucionnyu russkuyu istoriografiyu //

8. Дьяков В. Бородинские юбилеи и их воздействие на дореволюционную русскую историографию // Проблемы истории русского освободительного движения и историческая наука. Москва, 1981.
9. Зайцев А. Д. Петр Иванович Бартенев «Русский Архив». Москва, 1986.
10. Зубков К. Просвещать и карать. Функции цензуры в Российской Империи XIX века. Москва, 2023.
11. Историография нового времени стран Европы и Америки. Москва, 1967.
12. Костомаров Н. И. Две русские народности. Москва, 2018.
13. Майорова О. Бессмертный Рюрик: празднование Тысячелетия России в 1862 году // Новое литературное обозрение. 2000. № 43 (3). С. 137–165.
14. Половцов А. А. Дневник государственного секретаря. Москва, 2015.
15. Русская периодическая печать 1702–1894. Москва, 1959.
16. Русский архив. 1911. № 4.
17. Сафинов П. Из истории русской дореволюционной историографии. Москва, 1957.
18. Смирнов В. Россия в бронзе. Памятник тысячелетия России и его герои. Новгород, 1892.
19. Татищев С. С. Император Александр II. Его жизнь и царствование. Москва, 1996.
20. Толочко П. П. От Руси до Украины. Пути исторической памяти. Москва, 2020.
21. Шелгунов Н. В., Шелгунова Л. И. Воспоминания: в 2 т. Т. 1. Москва, 1967.
22. Эйдельман Н. Я. Герцен против самодержавия. Секретная политическая история России 18–19 вв. и Вольная печать. Москва, 1984.
- Problemy istorii russkogo osvoboditel'nogo dvizheniya i istoricheskaya nauka. Moskva, 1981.
9. Zajcev A. D. Petr Ivanovich Bartenev “Russkij arhiv”. Moskva, 1986.
10. Zubkov K. Prosveshchat' i karat'. Funkcii cenzury v Rossijskoj Imperii XIX veka. Moskva, 2023.
11. Istoriografiya novogo vremeni stran Evropy i Ameriki. Moskva, 1967.
12. Kostomarov N. I. Dve russkie narodnosti. Moskva, 2018.
13. Majorova O. Bessmertnyj Ryurik: prazdnovanie Tysyacheletiya Rossii v 1862 godu // Novoe literaturnoe obozrenie. 2000. № 43 (3). S. 137–165.
14. Polovcov A. A. Dnevnik gosudarstvennogo sekretarya. Moskva, 2015.
15. Russkaya periodicheskaya pechat' 1702–1894. Moskva, 1959.
16. Russkij arhiv. 1911. № 4.
17. Safinov P. Iz istorii russkoj dorevolucionnoj istoriografii. Moskva, 1957.
18. Smirnov V. Rossiya v bronze. Pamyatnik tysyacheletiya Rossii i ego geroi. Novgorod, 1892.
19. Tatishchev S. S. Imperator Aleksandr II. Ego zhizn' i carstvovanie. Moskva, 1996.
20. Tolochko P. P. Ot Rusi do Ukrainy. Puti istoricheskoy pamyati. Moskva, 2020.
21. Shelgunov N. V., Shelgunova L. I. Vospominaniya: v 2 t. T. 1. Moskva, 1967.
22. Ejdel'man N. Ya. Gercen protiv samoderzhaviya. Sekretnaya politicheskaya istoriya Rossii 18–19 vv. i Vol'naya pechat'. Moskva, 1984.

#### Для цитирования:

Борисов Александр Владимирович, Поликарпов Иван Алексеевич. Историческая политика государства и общество в период подготовки и начала проведения Великих реформ 60-х гг. XIX в. // Труды Академии управления МВД России. 2023. № 3 (67). С. 60–67.

#### For citation:

Borisov Aleksandr Vladimirovich, Polikarpov Ivan Alekseevich. The State Historical Policy and Society During the Preparation and the Beginning of the Great Reforms of the 60s in the 19<sup>th</sup> Century // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2023. № 3 (67). P. 60–67.

**Рыжова Юлия Валерьевна**,  
кандидат юридических наук, доцент,  
докторант 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: julia1806@yandex.ru

Научная специальность:  
5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки

**Yuliya Valer'evna Ryzhova**,  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Doctoral Student of the 3<sup>rd</sup> Faculty (Training of  
Scientific and Scientific and Pedagogical Personnel),  
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 speciality:  
5.1.1. Theoretical and Historical Legal Sciences

УДК 94(47).081

DOI 10.24412/2072-9391-2023-367-68-76

Дата поступления статьи: 14 июня 2023 г.

Дата принятия статьи в печать: 18 сентября 2023 г.

## **Формирование правовых основ обеспечения государственной безопасности в Российской империи в конце XIX – начале XX в.**

## **Formation of the Legal Basis for Ensuring State Security in the Russian Empire at the end of the 19<sup>th</sup> – beginning of the 20<sup>th</sup> Century**

### **Аннотация**

В настоящее время в Российской Федерации определены потенциальные и реальные угрозы национальной безопасности, виды национальной безопасности, система национальной безопасности. Ученые и исследователи уделяют в своих работах внимание и показателям оценки состояния национальной безопасности: общественной, экономической, экологической, культурной, международной и др. *Актуальность* темы обусловлена тем, что в наши дни особое значение приобретает не только в целом национальная безопасность, но и ее разновидность – государственная безопасность, от эффективности которой зависит своевременное реагирование на возможные угрозы, среди которых можно отметить террористические акты, призывы к смене политического режима, попытки террористических актов, направленных против высших государственных лиц, и др.

Вместе с тем нельзя предавать забвению время, оказавшее влияние на формирование на рубеже конца XIX – начала XX в. государственной безопасности, направленной на реагирование и пресечение совершенно новых для того перио-

### **Abstract**

At present, potential and real threats to national security, types of national security, and a system of national security have been identified in the Russian Federation. In their works, scientists and researchers pay attention to indicators of assessing the state of national security: public, economic, environmental, cultural, international, etc. and a number of legal acts consider the emerging foundations of state security in the Russian Empire in the late XIX – early XX centuries, define the main internal threats to state security.

At the same time, one should not forget the time that influenced the formation at the turn of the late XIX – early XX centuries. state security, aimed at responding to and suppressing internal threats that were completely new for that period of time and, above all, political terror aimed at the first persons of the Russian Empire. Based on the analysis of a number of legal acts, the article examines the emerging foundations of state security in the Russian Empire in the late 19<sup>th</sup> – early 20<sup>th</sup> centuries, and identifies the main internal threats to state security.

да времени внутренних угроз и, прежде всего, политического террора, направленного на первых лиц Российской империи. В статье на основе анализа ряда правовых актов рассматриваются складывавшиеся основы государственной безопасности в Российской империи в конце XIX – начале XX в., определены основные внутренние угрозы государственной безопасности.

*Постановка проблемы:* обеспечение государственной безопасности является важным условием функционирования государства. Изучение исторического опыта обеспечения государственной безопасности в Российской империи в период конца XIX – начала XX в. помогает с позиции современности проиллюстрировать, акцентировать внимание на ее особенностях, которые, как представляется, еще нуждаются в дальнейшем изучении. Принятое 14 августа 1881 г. положение «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» выступало своего рода кодифицированным актом чрезвычайного законодательства Российской империи, а в качестве содержания чрезвычайного законодательства, принятого далее, на протяжении конца XIX – начала XX в. выступал определенный комплекс административно-полицейских мер, нацеленный на обеспечение государственной безопасности.

В рассматриваемый в статье период времени царским правительством был выработан комплекс административно-полицейских мер, которые были нацелены на охрану устоев государственного строя, значительное место среди которых занимали распоряжения генерал-губернаторов, применение ссылки в административном порядке и ряд других мер.

*Методы исследования:* диалектический, логический, исторический, структурно-функциональный.

*Результаты и ключевые выводы:* в результате изучения комплекса правовых актов конца XIX – начала XX в. определен и проанализирован комплекс правовых актов, не только оказавших влияние на формирование государственной безопасности в Российской империи, но и ее юридически оформивших.

Определено, что источниками права, регулировавшими государственную безопасность в Российской империи, являлся ряд правовых актов, среди которых можно назвать, прежде всего, акты, исходившие от императора и обладавшие высшей юридической силой. Именно таким являлось Положение «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 г.

Сделан вывод о том, что развитие процесса законодательства в рассматриваемый в статье исторический период показало, что складывание и дальнейшее развитие правовых основ обеспечения государственной безопасности свидетельствовало о реализуемом на практике ответе государства на возникающие внутренние угрозы в конце XIX – начале XX в.

*Formulation of the problem:* ensuring state security is an important condition for the functioning of the state. The study of the historical experience of ensuring state security in the Russian Empire in the period of the late XIX – early XX century. helps to illustrate from the position of modernity, to focus on its features, which, it seems, still need further study. Adopted on August 14, 1881, the “Regulations on Measures to Protect State Order and Public Peace” acted as a kind of codified act of the emergency legislation of the Russian Empire, and as the content of the emergency legislation adopted later, during the late XIX – early XX centuries. was a certain set of administrative and police measures aimed at ensuring state security.

In the period considered in the article, the tsarist government developed a set of administrative and police measures that were aimed at protecting the foundations of the state system, a significant place among which was occupied by the orders of governors-general, the use of administrative exile and a number of other measures.

*Research methods:* dialectical, logical, historical, structural-functional.

*Results and key conclusions:* as a result of studying the complex of legal acts of the late XIX – early XX centuries. a set of legal acts is defined and analyzed, which not only influenced the formation of state security in the Russian Empire, but also formalized it legally.

It is determined that the sources of law that regulated state security in the Russian Empire were a number of legal acts, among which one can name, first of all, acts that came from the Emperor and had the highest legal force. This was precisely the Regulation “On Measures for the Preservation of State Order and Public Peace” of August 14, 1881.

It is concluded that the increase in the number of peremptory norms was a natural phenomenon caused by objective reasons in the state. These norms were aimed at ensuring state security in the Russian Empire.

**Ключевые слова:** государственная безопасность; Российская империя; император; Министерство внутренних дел; Департамент полиции государственной; политический терроризм.

**Keywords:** state security; Russian Empire; emperor; Ministry of Internal Affairs; State police department; political terrorism.

В Российской Федерации безопасность выступает важным критерием, обеспечивающим гарантию безопасности государства и общества. Вместе с тем сегодня особый приоритет в современных исследованиях отдается изучению государственной безопасности. Известно, что правовые основы безопасности составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «О безопасности», другие конституционные и федеральные законы.

В Стратегии национальной безопасности к внутренним угрозам национальной безопасности отнесена деятельность террористических и экстремистских организаций, радикальных общественных объединений и группировок; дестабилизация органов государственной власти, дестабилизация внутривластной и социальной ситуации в стране, преступные посягательства, направленные на подрыв государственной безопасности Российской Федерации, и ряд других угроз<sup>1</sup>.

Сегодня Российская Федерация сталкивается с такими вызовами, как: вооруженные конфликты, экстремизм, терроризм, с попытками посеять ненависть, расколоть многонациональное и многоконфессиональное общество и др. Одной из функций любого суверенного государства является обеспечение государственной безопасности, то есть деятельность по защите личности, общества и государства от внутренних угроз. Благодаря реализации этой функции обеспечивается не только административно-территориальная целостность, но и укрепляется оборона и безопасность государства, обеспечиваются права, свободы, достойный уровень жизни населения.

В конце XIX — начале XX в. исследователи в той или иной степени в своих работах затрагивали проблемы, связанные с обеспечением государственной безопасности. Значительное внимание уделяли и внутренним угрозам, которые способны нанести урон государству. На рубеже конца XX — начала XXI в. проблема государственной безопасности стала особенно актуальной и востребованной. Она нашла и находит свое отражение в ряде теоре-

тических работ ученых, экспертов, которые анализируют проблемы государственной безопасности с точки зрения теории и практики. В поле зрения исследователей находятся такие проблемы, как попытка дать наиболее точную дефиницию государственной безопасности, своевременное реагирование государства на реальные и потенциальные угрозы. Важным аспектом при этом является и правовое обеспечение государственной безопасности.

Изучение исторического опыта обеспечения государственной безопасности и угрозы: революционный терроризм, покушения на императора, перевод вверенной местности генерал-губернаторам в состояние усиленной и чрезвычайной охраны и другие аспекты, связанные с ее обеспечением, представляют особый интерес<sup>2</sup>. Не менее важным представляется обращение к истокам формирования правовой основы обеспечения государственной безопасности, к ряду правовых актов, регулировавших ее.

Период с 1878 по 1881 г. был временем наиболее напряженной террористической активности. Так, 24 января 1878 г. было совершено покушение на Петербургского градоначальника генерала Трепова, 2 августа 1878 г. был убит шеф жандармов Мезенцов, 19 февраля 1879 г. был убит Харьковский губернатор князь Кропоткин, 13 марта 1879 г. было совершено покушение на шефа жандармов генерала Дрентельна, не менее девяти покушений было совершено в различных местах на протяжении с 1879 по 1880 г. на жизнь императора Александра II, завершившихся убийством 1 марта 1881 г.

Вместе с тем именно к 1880 г. начинает формироваться система обеспечения государственной безопасности в Российской империи, что выражалось в своего рода централизации управления сферой государственной безопасности, хотя ранее, в конце 1870-х гг., был принят ряд правовых актов, вводивших ряд мер административного характера: «О правах общей полиции и жандармских чинов посещать все фабрики и заводы во всякое время» (8 ав-

<sup>1</sup> О стратегии национальной безопасности Российской Федерации : Указ Президента Рос. Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_191669/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/) (дата обращения: 14.04.2023).

<sup>2</sup> В конце XIX в. в арсенале боевых террористических организаций появились в большом количестве взрывные устройства, которые в народе назывались «адскими машинами». Отвечая на эти вызовы, Министерство внутренних дел создало специальное делопроизводство для контроля за производством и хранением взрывчатых веществ.

густа 1879 г.); «Об особых мерах к ограждению общественного спокойствия» (1 сентября 1878 г.)<sup>3</sup>. 18 марта 1879 г. был принят Указ «О мерах к пресечению уклонения от прописки видов в городах: Санкт-Петербурге, Москве, Киеве, Харькове, Одессе, Ялте и Санкт-Петербургской губернии», который ужесточал меры ответственности лиц, уклонявшихся от уведомления государственных органов о своем пребывании в названных местностях и о необходимости регистрации в полицейских учреждениях постоянного места проживания. 9 августа 1878 г. был принят Указ Правительствующему сенату «О временном подчинении дел о государственных преступлениях и о некоторых преступлениях против должностных лиц ведению военного суда», в соответствии с которым лиц, обвиняемых в вооруженном сопротивлении властям или нападении на чинов войск и полиции, других должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей наказывали в соответствии со ст. 279 Военного устава о наказаниях.

О расширении полномочий генерал-губернаторов свидетельствуют также принятые в конце 1870-х гг. нормативные правовые акты, среди которых можно отметить: Именной Высочайший указ Правительствующему сенату от 5 апреля 1879 г. «О временных генерал-губернаторах в городах Санкт-Петербурге, Харькове и Одессе и о представлении как сим Генерал-Губернаторам, так и Генерал-Губернаторам в Москве, Киеве и Варшаве некоторых особых прав для охранения порядка и общественного спокойствия во вверенном им крае», предусматривавший борьбу с возможной крамолой на вверенной им территории. К лицам политически неблагонадежным имели право применять административную высылку, приостанавливать или запрещать издание журналов и газет «вредной направленности»<sup>4</sup>.

После неудачного покушения на Александра II (взрыв в Зимнем дворце 5 февраля 1880 г.) 9 февраля того же года император собрал министров из ближайшего окружения и объявил о создании Верховной распорядительной комиссии по охране государственного порядка и общественного спокойствия, на которую планировалось возложить особые

полномочия: усилить борьбу с революционным движением, революционным терроризмом [2, с. 310].

Руководителем Верховной распорядительной комиссии был назначен граф М. Т. Лорис-Меликов, который наделялся особыми полномочиями. При этом «он не ограничивался репрессивными мерами, стараясь привлечь на свою сторону представителей либеральной общественности»<sup>5</sup>. 3 марта 1880 г. в подчинение М. Т. Лорис-Меликову было передано III Отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии.

В связи с объединением действий всех властей «по охранению» государственного порядка и общественного спокойствия Главному начальнику Верховной распорядительной комиссии передавались права:

— право Главноначальствующего в г. Санкт-Петербурге и его окрестностях, с подчинением напрямую ему градоначальника;

— прямое ведение и направление следственных дел по государственным преступлениям в Санкт-Петербурге и Санкт-Петербургском военном округе, а также по всем другим территориям Российской империи.

Требования Главного начальника Верховной распорядительной комиссии по делам об охране государственного порядка и общественного спокойствия подлежали немедленному исполнению со стороны местного начальства, генерал-губернаторов, губернаторов и градоначальников, а также со стороны всех ведомств страны, которые были обязаны оказывать содействие [5]. М. Т. Лорис-Меликов стремился укрепить эффективность всей полицейской системы империи, после неудачного на него покушения остался жив, поручил провести проверку деятельности III Отделения. В результате проверки выяснилось, что III Отделение имело слабое представление о росте в государстве революционного движения и мало знало о планах антигосударственных организаций. Более того, было выявлено, что пользуясь бесконтрольностью, чиновники III Отделения нерационально распоряжались выделенным финансированием «на секретные расходы». Вместе с тем И. И. Шамшин отмечал, что единственно, что удалось, так это идеально осуществлять наблюдение за высокопоставленными чиновниками.

После проведенной в III Отделении ревизии было выявлено, что лица, которые обвинялись в государственных преступлениях и высланные, «стали жертвами усердия мест-

<sup>3</sup> Несмотря на то что данное Положение не было опубликовано в официальных источниках, в Указе Правительствующего сената 4 сентября 1881 г. «Об издании Положения к охранению государственного порядка и общественного спокойствия и объявлении некоторых местностей Российской империи в состоянии усиленной охраны» отмечалось само его название, что свидетельствует именно о регулировании общественных отношений.

<sup>4</sup> О расширении полномочий местных губернаторов свидетельствовало и Высочайше утвержденное положение Комитета министров «О предоставлении губернаторам особых прав при замещении постоянных должностей по земским и городским учреждениям» (19 августа 1879 г.).

<sup>5</sup> Из семи генерал-губернаторов с особыми полномочиями М. Т. Лорис-Меликов оказался единственным, кого исполнительный комитет организации «Народная воля» не включил в список приговоренных к смертной казни.

ных властей, руководствовавшихся не законами, а принципами целесообразности, допуская при этом, по выражению проводившего проверку сенатора М. Е. Ковалевского, многочисленные «уклонения и увлечения» [2, с. 293].

15 ноября 1880 г. Александр II подписал указы: «О соединении Департаментов государственной полиции и полиции исполнительной в одно учреждение — Департамент государственной полиции» [8] и «Об учреждении Судебного отдела в составе Министерства внутренних дел», на который возлагалось проведение дознаний по государственным преступлениям, ранее которое проводилось в судебно-полицейском отделении Верховной распорядительной комиссии [4]. С созданием судебного отдела прекратила свое существование юрисконсультская часть при шефе жандармов.

В связи с усилением в стране революционного движения и созданием антиправительственных групп, кружков и организаций (хорошо законспирированных) произошло не только изменение форм и методов деятельности полиции, но и расширение структуры ее органов. Например, в 1880 г. при канцелярии обер-полицмейстера Москвы, Петербурга, градоначальника Варшавы были образованы отделения по охране общественной безопасности и порядка.

После трагической гибели Александра II все русское общество, а высшее общество в особенности, было озабочено тем, чтобы обеспечить безопасность императора от возможных террористических покушений. Высшее заведывание охраной императора было возложено на князя И. И. Воронцова-Дашкова. Государственная полиция была так скомпрометирована, что на нее мало надеялись, в связи с чем наряду с ней под высшим руководством князя Воронцова-Дашкова и с разрешения вступившего на престол императора Александра III стала действовать тайная дворянская контрреволюционная организация «Священная дружина», созданная в 1881 г. Главными руководителями этой организации были П. П. Шувалов, И. И. Воронцов-Дашков, С. А. Панчулидзе. Цель организации состояла в охране императора и борьбе с революционным террором в государстве и сохранением патриархальных традиций [6].

«Священная дружина» действовала не только внутри Российской империи — она имела обширную заграничную агентуру, которая занималась провокационной деятельностью в печати и в либеральной среде. О ее активной работе свидетельствуют сохранившиеся в Государственном архиве Российской Федерации списки членов, журналы заседаний Центрального комитета, Положение о Санкт-

Петербургской добровольной охране, Устав, шифры, внутренняя переписка, циркуляры, инструктивные письма организационного комитета, письма членов «Священной дружины», документы о слежке ее членов за участниками общественного и революционного движения и другие материалы<sup>6</sup>.

С целью дальнейшего укрепления государственной безопасности 18 марта 1881 г. министром внутренних дел было объявлено Высочайшее повеление «О временном Совете при Санкт-Петербургском градоначальнике», которое было призвано усилить охрану Зимнего дворца и ряда других правительственных учреждений. Принятие данного повеления свидетельствовало об усилении государственной охраны императора.

Основополагающими источниками права, регулировавшими государственную безопасность в Российской империи, являлись нормативные правовые акты, среди которых можно назвать, прежде всего, акты, исходившие от императора и обладавшие высшей юридической силой. Именно таким было положение «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 г., утвержденное непосредственно Александром III. Данное Положение «представляло собой ограниченное последовательное продолжение традиционной государственно-правовой деятельности в области обеспечения безопасности» [1].

Особенностью принятого положения являлось то, что министр внутренних дел был наделен практически неограниченными полномочиями. В частности, министр внутренних дел (при утверждении министром юстиции) получил право подвергать гражданских лиц военному суду за государственные преступления, сопротивление властям, нападение на военных, полицейских и жандармских чинов, а также должностных лиц [3, 170]. То, что в данном правовом акте было предусмотрено введение двух стадий исключительного состояния чрезвычайной и усиленной охраны, в значительной мере увеличивало права генерал-губернаторов, градоначальников и полиции.

Если обратиться к содержанию правовой нормы как государственному предписанию, можно увидеть, что для обеспечения государственной безопасности значение имела не только форма государственно-властной установки (например, положение, правило), но и ее характер также оказывал несомненное воздействие на общественные отношения.

<sup>6</sup> В полном объеме документы тайной организации «Священной дружины» представлены в Государственном архиве Российской Федерации за период с 1881—1883 гг. Ф. 1766. Оп. 1. Ед. хр. 5.

Императивной норме были присущи категорические предписания, которые не могли быть изменены участниками общественных отношений. Как правило, императивные нормы имели безоговорочную формулировку и были выражены в форме категорических предписаний.

По своему содержанию и форме нормативные правовые акты были различны, но по общей своей структуре во многом схожи. В частности, они делились на заголовки, преамбулу и основной текст. Общим было и то, что в примечаниях отмечались и отдельные законодательные акты.

В Положении 1881 г. законодателем используется термин «исключительное положение», на основании которого расширяется круг обязанностей, пределов власти административных установлений по охране государственного порядка в империи. По своей юридической природе Положение не только упорядочивало, но и систематизировало все принятые на протяжении XIX столетия нормы чрезвычайного характера.

На основании Положения 1881 г. местным губернаторам предоставлялось право запрещать отдельным лицам пребывание в местностях, объявленных в положении усиленной охраны, применять административную высылку в определенную местность европейской или азиатской части России, то есть определялись полномочия по ограничению свободы передвижения и выбора места жительства.

С целью не только стабилизировать, но и пресечь политический террор на основании § 34 Положения при министре внутренних дел было создано Особое совещание, которое состояло из двух представителей от Министерства внутренних дел и двух от Министерства юстиции<sup>7</sup>. В Краткой объяснительной записке к проекту «Исключительного положения», выработанному межведомственной комиссией под председательством товарища министра внутренних дел, действительного статского советника Макарова отмечено, что первая редакция ст. 32 Положения об административной высылке использовала понятие «частное лицо», что давало большую свободу местным властям в применении этой меры. Вместе с тем Положением Комитета министров от 1 июля 1881 г. абстрактное понятие «частное лицо» в гипотезе данной нормы было расширено следующим уточнением: «признаваемое вредным для государственного порядка или общественного спокойствия», то есть для административ-

ной высылки лица необходимо было обосновать степень его государственной или общественной опасности.

Как отмечает С. В. Остроумов, «по данным Министерства внутренних дел с 1887 по 1898 г. в Сибирь было сослано 227 099 человек, при этом из них по суду 4 922 человека или 21,7 %. В разряд неугодных для высылки административная власть могла включить кого угодно, вообще «всех лиц беспокойных и неугодных начальству, включая священнослужителей» [7, с. 33].

В декабре 1883 г. принятое «Положение об устройстве Секретной полиции в Империи» предусматривало создание особых розыскных отделений в составе жандармских управлений или в ведомстве общей полиции по образцу существующих в столицах отделений по охранению общественного порядка и спокойствия [2, с. 292–293].

Начало XX в. ознаменовалось тем, что 12 декабря 1904 г. был издан Указ «О предначертаниях к усовершенствованию государственного порядка», который можно рассматривать как основной акт, определивший ряд программ реформ и служащий своего рода исходным пунктом дальнейшего движения законодательства, касающегося основ государственного строя.

Указ начинается заявлением императора о его намерении сохранить неизменные основные законы империи и провести ряд существенных реформ. Далее следовала программа реформ. В частности, п. 1 (по обеспечении законности): «принять меры к охранению силы закона, дабы неисполненных законов со стороны различных властей влекло за собой законную ответственность за всякое произвольное действие и обеспечить потерпевших от таких действий лицам способы достижения правосудия».

Пункт 5 гласил: пересмотреть исключительные законоположения, допускающие значительное расширение «усмотрения административных властей, и озаботиться возможным ограничением этих законоположений случаями, действительно угрожающими государственной безопасности» [6, с. 33].

Несмотря на принятое в связи с усилением политического террора и в целом революционной ситуации в 1881 г. Положение, позднее, 29 ноября 1905 г., оно было дополнено Указом Николая II о предоставлении местной власти права прибегать к применению чрезвычайных мероприятий в случаях прекращения или замешательства в сообщении железных дорог, почт, телеграфов, на основании которого также применялись чрезвычайные меры, а местные власти могли действовать по собственному усмотрению, реагируя на создавшуюся чрезвычай-

<sup>7</sup> Только за период с 1881 г. и по 1904 г. было проведено 153 заседания Особого совещания. Всего на заседаниях Особого совещания было рассмотрено 7 159 дел, а к ответственности было привлечено 11 879 человек.

ную ситуацию, не «испрашивая на это разрешения центральной власти».

Еще одной из мер усиления государственной безопасности стало принятие Указа «О правилах чрезвычайной охраны на железных дорогах» от 14 декабря 1905 г.

Указом предоставлялись чрезвычайные полномочия министру путей сообщения с обязательным информированием об этом министра внутренних дел. При Министерстве путей сообщения был образован Главный комитет по охране железных дорог в составе начальника Управления железных дорог, начальника Управления военных сообщений и начальника Штаба Отдельного корпуса жандармов.

На основании п. 5. Указа в полосе отчуждения запрещались всякие собрания, а п. 7 запрещалось приостанавливать продажу в полосе отчуждения различного рода произведений печати. Особый интерес представляет ст. 12, гласившая, что «в полосе отчуждения железной дороги, к которой применены чрезвычайные меры охраны, лица гражданского ведомства, подлежат военному суду и наказанию по законам военного времени: за бунт против верховной власти и государственную измену; за устройство стачек, предусмотренных законом о стачках 2 декабря 1905 г. (Указ Правительствующему сенату, п. с 1 по 6), и возбуждение к ним; за умышленный поджог или иное умышленное истребление, либо приведение в негодность предметов воинского снаряжения и вооружения и к другим средствам нападения или защиты, а также запасов продовольствия и фуража; за умышленное истребление или повреждение всех устройств, служащих для правительственного использования: а) телеграфного, телефонного или иного снаряда, употребляемого для передачи известий; б) железнодорожного пути и сооружений, подвижного состава, водоснабжения, мастерских и других железнодорожных устройств, а также предостерегательных знаков, установленных для безопасности железнодорожного движения, и складов материалов и железнодорожных грузов; 5) за нападение на часового или военный караул, за вооруженное сопротивление военному караулу или чинам полиции, а равно за убийство часового или чинов караула и полиции.

С конца XIX столетия в Российской империи в связи с угрозами существующей форме правления, угрозами покушения на жизнь императора, губернаторов и высших должностных лиц и в целом распространения политического терроризма постепенно начинает складываться правовая основа обеспечения государственной безопасности, основополагающие начала которой базировались на сфере

защиты государства и общественного порядка от названных угроз. Эти основополагающие начала были призваны, прежде всего, укрепить эффективность функционирования соответствующих учреждений правоохранительной системы.

Увеличение количества императивных норм было закономерным явлением, вызванным объективными причинами в государстве. Данные нормы были направлены на обеспечение государственной безопасности в Российской империи.

Тенденция централизации системы управления государственной безопасностью прослеживалась в изданном 12 февраля 1880 г. Высочайшем указе, на основании которого в качестве вышестоящей контролируемой инстанции непосредственно над III Отделением Собственной Его Императорского Величества канцелярии была учреждена Верховная распорядительная комиссия по охранению государственного порядка и общественного спокойствия, у которой были неограниченные полномочия. Вместе с тем на основании принятого 6 апреля 1880 г. Указа Верховная распорядительная комиссия была упразднена, а III Отделение преобразовано в Особый департамент полиции государственной Министерства внутренних дел, в связи с чем к министру перешло высшее руководство следствием по государственным делам и все соответствующие этому полномочия Верховной распорядительной комиссии.

Императорским указом от 15 ноября 1880 г. «О соединении Департаментов государственной полиции и полиции исполнительной» (в единое учреждение — Департамент полиции государственной) было задано общее направление деятельности не только общей, но и политической полиции. Позднее, в 1898 г., все дела политического розыска были переданы в созданный Особый отдел Департамента полиции, который осуществлял непосредственный контроль за деятельностью полицейских, жандармских, охранных и сыскных органов, осуществлял борьбу с революционным движением, надзирал за производством дознаний по политическим делам и осуществлял контроль за изготовлением, хранением и транспортировкой оружия и взрывчатых веществ, а также осуществлял наблюдение за всеми видами культурно-просветительной деятельности в империи.

Принятое 14 августа 1881 г. Положение «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» объединяло все имеющиеся чрезвычайные установления в одно общероссийское законодательство и содержало единые инструменты

управления безопасностью на всей территории Российской империи, а также распределяло управленческие функции центральных, местных органов власти и особенно политической полиции для обеспечения государственной безопасности.

Положение 1881 г. предоставляло неограниченные полномочия репрессивным органам и расширяло толкование политического преступления. Юридическое оформление в Российской империи государственная безопасность получила с принятием 14 августа 1881 г. Положения об охране государственного порядка и общественного спокойствия, нормы которого в дальнейшем корректировались и дополнялись. В. М. Гессен, характеризуя действие норм Положения 1881 г., отмечал, что этот закон обозначил новый курс в политике — консервативный. Анализ нормативных правовых актов показал, что увеличение количества императивных норм было закономерным явлением, вызванным объективными причинами в государстве. Данные нормы были направлены на обеспечение государственной безопасности в Российской империи.

Принятые уже в развитие содержания Положения 1881 г. в дальнейшем два правовых акта имели значение в деятельности органов политического сыска в целом — «Положение о негласном полицейском надзоре» (1 марта 1882 г.) и «Положение о полицейском надзоре» (12 марта 1882 г.), они определили порядок установления гласного и негласного надзоров. После издания Положения 1881 г. была значительно усилена деятельность полиции по надзору в Российской империи в целом, были запрещены всякого рода общественные и народные собрания. Положение 1881 г. в значительной мере активизировало деятельность общей полиции и структурных подразделений Отдельного корпуса жандар-

мов, в связи с чем они приобрели более действенные рычаги воздействия на политически неблагонадежных лиц в губерниях Российской империи с точки зрения правового инструмента воздействия.

Указ 1904 г. «О предначертаниях к усовершенствованию государственного порядка» обозначил контуры необходимых в Российской империи реформ и продекларировал необходимость расширения прав земств, страхование рабочих, пересмотр положения об усиленной и чрезвычайной охране и др.

Принятым 14 декабря 1905 г. Указом «О правилах чрезвычайной охраны железных дорог» Министерство путей сообщения получило право учреждать особые комитеты на железных дорогах империи с целью закрытия собраний, учреждать из числа служащих вооруженную охрану и обращаться за содействием к войскам.

Вместе с тем после революции 1905–1907 гг. проявился и ряд проблем. В частности, закрепленные в Положении «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 г. административная высылка, полицейский надзор (гласный и негласный) вошли в противоречие с провозглашенными Манифестом 17 октября 1905 г. политическими правами и свободами. Так, после принятия в 1905 г. Манифеста, а затем издания в 1906 г. Основных государственных законов гражданские права и свободы в России, новые созданные институты власти становились легитимными, но по-прежнему сохраняли принятый традиционный метод государственного управления, что не только не отвечало потребностям общества, но и порождало своего рода противоречие между законодательной и исполнительной властью, а это только способствовало росту оппозиции в государстве.

#### Список литературы:

1. Биюшкина Н. И. Источники Положения «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 г. // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2010. № 5. С. 281–193.
2. Борисов А. В. Три века российской полиции / А. В. Борисов, А. Я. Малыгин, Р. С. Мулукаев. Москва, 2016.
3. Гессен В. М. Исключительное положение. Санкт-Петербург, 1908.
4. ГАРФ. Ф. 109. Эск. 1880. Д. 98. Л. 139а.
5. ГАРФ. Ф. 569. Оп. 1. Д. 312. Лл. 1–5.

#### References:

1. Biyushkina N. I. Istochniki Polozheniya «O merah k ohraneniyu gosudarstvennogo por-yadka i obshchestvennogo spokojstviya ot 14 avgusta 1881 g. // Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N. I. Lobachevskogo. 2010. № 5. S. 281–193.
2. Borisov A. V. Tri veka rossijskoj policii / A. V. Borisov, A. YA. Malygin, R. S. Mulukaev. Moskva, 2016.
3. Gessen V. M. Isklyuchitel'noe polozhenie. Sankt-Peterburg, 1908.
4. GARF. F. 109. Esk. 1880. D. 98. L. 139a.
5. GARF. F. 569. Op. 1. D. 312. Ll. 1–5.

6. *Куплевский Н. О.* Исторический очерк преобразования государственного строя в царствование императора Николая II. Вып. 1. Преобразования высших государственных учреждений (1904–1907 гг.). Санкт-Петербург, 1912. 76 с.
7. *Остроумов С. В.* Очерки по истории уголовной статистики дореволюционной России. Москва, 1961. 270 с.
8. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т. 1. № 350.
6. *Kuplevskij N. O.* Istoricheskij ocherk preobrazovaniya gosudarstvennogo stroya v carstvovanie imperatora Nikolaya II. Vyp. 1. Preobrazovaniya vysshih gosudarstvennyh uchrezhdenij (1904–1907 gg.). Sankt-Peterburg, 1912. 76 s.
7. *Ostroumov S. V.* Ocherki po istorii ugodovnoj statistiki dorevolucionnoj Rossii. Moskva, 1961. 270 s.
8. Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii. Cobr. 3. T. 1. № 350.

**Для цитирования:**

*Рыжова Юлия Валерьевна.* Формирование правовых основ обеспечения государственной безопасности в Российской империи в конце XIX – начале XX в. // Труды Академии управления МВД России. 2023. № 3 (67). С. 68–76.

**For citation:**

*Ryzhova Yuliya Valer'evna.* Formation of the Legal Basis for Ensuring State Security in the Russian Empire at the end of the 19<sup>th</sup> – beginning of the 20<sup>th</sup> Century // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2023. № 3 (67). P. 68–76.

**Саркисян Гор Георгиевич,**  
кандидат юридических наук,  
врио заместителя начальника кафедры  
организации оперативно-  
разыскной деятельности,  
Академия управления МВД России,  
Российская Федерация, 125171, г. Москва,  
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8  
E-mail: djegan@mail.ru

**Gor Georgievich Sarkisyan,**  
Candidate of Law,  
Acting Deputy Chief Department  
of Organization of Intelligence Activities,  
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:  
5.1.4. Уголовно-правовые науки

Scientific specialty:  
5.1.4. Criminal Law Sciences

УДК 342.5

DOI 10.24412/2072-9391-2023-367-77-87

Дата поступления статьи: 5 мая 2023 г.

Дата принятия статьи в печать: 18 сентября 2023 г.

## **Информационно-пропагандистское сопровождение деятельности государства по обеспечению информационной безопасности в дореволюционной России**

### **Information and Propaganda Support of the Activities of the State to Ensure Information Security in Pre-Revolutionary Russia**

#### **Аннотация**

В статье представлен историко-философский анализ проблем информационно-пропагандистского сопровождения деятельности государства по обеспечению информационной безопасности в дореволюционной России. Проанализированы основные события и решения, направленные на укрепление информационной безопасности страны. Используются исторический, аксиологический и компаративистский методы, а также методы дескрипции и прескрипции. Обоснована взаимосвязь этики и государственного управления в сфере информационно-пропагандистского сопровождения деятельности государства по обеспечению информационной безопасности в дореволюционной России.

**Актуальность темы:** исследование особенностей информационно-пропагандистского сопровождения деятельности государства по обеспечению информационной безопасности в дореволюционной России представляет собой особый интерес в современной неоднозначной политической и экономической

#### **Abstract**

The article presents a historical and philosophical analysis of the problems of information and propaganda support for the activities of the state to ensure information security in pre-revolutionary Russia. The main events and decisions aimed at strengthening the information security of the country are analyzed. Used historical, axiological and comparative methods, as well as methods of description and prescription. The relationship between ethics and public administration in the field of information and propaganda support of the state's activities to ensure information security in Pre-Revolutionary Russia is substantiated.

**The relevance:** the study of the features of information and propaganda support for the activities of the state to ensure information security in pre-revolutionary Russia is of particular interest in the current ambiguous political and economic situation. It is obvious that the implementation of Russia's information security, in particular from the perspective of information and propaganda work with society, is a task of the strategic level. Internal problems in this area are related to the in-

ситуации. Очевидно, что реализация информационной безопасности России, в частности в ракурсе информационно-пропагандистской работы с обществом, является задачей стратегического уровня. Внутренние проблемы в этой сфере связаны с нестабильностью экономики, расслоением общества, невысокими доходами среднего класса и рядом других факторов. В международном контексте наблюдается нарастающая и все более жесткая конкуренция за рынки сбыта, борьба за лидирующие позиции в цифровой экономике, политическое влияние, ресурсы и т. д.

**Цель исследования:** на основе накопленного опыта и существующих научных подходов представить историко-философский анализ проблем информационно-пропагандистского сопровождения деятельности государства по обеспечению информационной безопасности в дореволюционной России. Проанализировать основные события и решения, направленные на укрепление информационной безопасности дореволюционной России, и обосновать взаимосвязь этики и государственного управления.

**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).

**Ключевые слова:** нравственность; этические принципы; информационно-пропагандистская работа; информационная безопасность; информация; политика; право; история России; ценностные установки; этико-философский анализ; моральная амбивалентность.

stability of the economy, the stratification of society, low incomes of the middle class and a number of other factors. In the international context, there is growing and increasingly fierce competition for sales markets, the struggle for leading positions in the digital economy, political influence, resources, etc.

**Purpose of the study:** based on the accumulated experience and existing scientific approaches, present a historical and philosophical analysis of the problems of information and propaganda support for the state's activities to ensure information security in pre-revolutionary Russia. Analyze the main events and decisions aimed at strengthening the information security of pre-revolutionary Russia and substantiate the relationship between ethics and public administration.

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

**Keywords:** morality; ethical principles; propaganda work; information security; information; politics; law; Russian history; values; ethical and philosophical analysis; moral ambivalence.

Исследование особенностей информационно-пропагандистского сопровождения деятельности государства по обеспечению информационной безопасности в дореволюционной России представляет собой особый интерес в современной неоднозначной политической ситуации. Очевидно, что реализация информационной безопасности России, в частности в ракурсе информационно-пропагандистской работы с обществом, является задачей стратегического уровня. Внутренние проблемы в этой сфере связаны с нестабильностью экономики, расслоением общества, невысокими доходами среднего класса и рядом других факторов. В международном контексте наблюдается нарастающая и все более жесткая конкуренция за рынки сбыта, борьба за лидирующие позиции в цифровой экономике, политическое влияние, ресурсы, и т. д. В научно-исследовательской

среде можно обозначить проблему, связанную с системной, семантической методологической разработкой основных понятий и терминов, четкостью научно-исследовательского аппарата, включая и термины «информационно-пропагандистская работа» и «информационная безопасность». Таким образом, основной вопрос заключается в следующем: каким образом и в каком направлении должны развиваться и трансформироваться механизмы, обеспечивающие информационную безопасность нашей страны, а также какое место в этом будут занимать мораль и ценностные установки. Все вышесказанное актуализирует исследование как опыта развитых зарубежных стран, так и достижений дореволюционной России.

Учитывая многослойность и онтологическую глубину проблемы, представляется целесообразным и новаторским включить в иссле-

дование этико-философский анализ проблемы. Сошлемся на точку зрения известного правоведа XIX в. И. Е. Андреевского. Исследователь его идей Л. Н. Ромадина справедливо пишет: «И. Е. Андреевский выделяет два вида благосостояния: духовное и материальное. Согласно его представлениям, духовное благосостояние представляет собой основу материального. Такого понимания зачастую не хватает в современной экономической практике» [13, с. 162].

Рассмотрим принципы деятельности в сфере информационной безопасности в дореволюционной России, генезис и вектор развития отечественной политической практики с позиций нравственной философии. Одна из ведущих идей русской философской мысли, возводящей функционирование всех общественных институтов к этической сфере, сводится к следующему: «и духовная, и нравственная, и интеллектуальная задача человека — способствовать восстановлению неподлинного состояния мира до его полного преобразования и спасения» [16, с. 334].

Широкое распространение в научных и политических кругах западноевропейских государств понятие «безопасность» приобретает благодаря философским концепциям Т. Гоббса, Д. Локка, Ж. Ж. Руссо, Б. Спинозы и других мыслителей XVII–XVIII вв., означая состояние, ситуацию спокойствия, появляющуюся в результате отсутствия реальной опасности (как физической, так и моральной).

Сфера безопасности в дореволюционный период была в известной мере монополизирована государством, причем не только в политическом и практическом, но и теоретическом плане. Сами же представления о безопасности носили весьма ограниченный характер. Главным объектом политики безопасности выступала безопасность государства, под которой на практике прежде всего подразумевалась безопасность политического режима [23, с. 4]. Очевидно, что решение вопросов информационной безопасности государства предполагает обеспечение качественного функционирования общества в целом, и этого нельзя не учитывать, более того, морально-нравственный аспект играет в этом существенную роль, следовательно, власти необходимо учитывать общественные ценностные установки и предпочтения: «требования к реализации права на верховную власть получают выражение в своеобразном этико-правом кодексе высокого властного лица. Право на власть становится при этом формой нравственности, регламентирующей деятельность и поведение человека, наделенного высшей властью» [10, с. 134].

Существенную роль в этом вопросе играет пропаганда нравственных ценностей опреде-

ленной эпохи, которые могут видоизменяться в процессе исторического развития, внутренних и внешних влияний и специфических особенностей. Например, расправа княгини Ольги с древлянами или известное сластолюбие и многоженство князя Владимира Красное Солнышко полностью соответствовали традиционным нравственным установкам языческого периода, более того, их можно было оправдать государственными интересами. Перед властью, соответственно, стояла задача обеспечения «безопасности и выживания» народа [4, с. 188], которая выполнялась с опорой на насильственные методы, поскольку этого требовала текущая ситуация.

Однако определенная часть князей осознавала, что удержание и тем более укрепление своей власти только с помощью насилия таят в себе серьезную опасность. Эту трансформацию властно-правового сознания подтверждает факт юридического оформления социальных отношений Древнерусского государства посредством феодального кодекса (первого русского уголовного кодекса) — «Русской правды» [12], где очевидны попытки власть имущих укрепить свои социально-политические позиции и повысить безопасность экономических устоев, гарантируя социально-имущественное положение подданных. В становлении и совершенствовании информационной безопасности принятие христианства сыграло колоссальную роль, поскольку постепенно была изменена родовая мораль, направленная на выживание рода как такового. Христианство ориентировало на ценность каждой человеческой жизни в связи с признанием личного Бога, который любит и знает каждого. Это, естественно, оказало влияние на изменение внутриполитических нравственных установок и нашло отражение в древнерусской философской мысли [10, с. 263]. Отметим, что Киевский митрополит Илларион составил церковный Устав, отличный от византийского права, где были определены правила поведения в быту. Древнерусский мыслитель, говоря о восходящем христианском русском государстве, высоко отзывается об историческом прошлом Руси, демонстрируя свои патриотические убеждения.

Постепенно внедрялись христианские ценности нестяжательства, терпения, аскетизма. Христианство призывало к умалению «мирских» желаний, «мирская суeta и мирские заботы создавались как тяжелая преграда на пути осуществления христианской правды» [5, с. 46]. При этом ранняя этическая тематика была направлена на «поучение» словом и делом, поскольку еще отсутствовало разделение источников права и нравственности. И князья благоразумно стремились к поддержке среди разных слоев населения посредством обеспечения

определенных гарантий социальных и имущественных прав разных социальных слоев населения. Однако попытки регулировать властные отношения в основном с помощью социально-экономических, базирующихся на моральных установках, нововведений не увенчались успехом и не реализовались на практике [19]. Это было связано как с самоуправством бояр, так и с междоусобицами князей в непрерывной борьбе за власть.

В связи с христианским постулатом о том, что перед Богом все равны, князья также обязаны соблюдать богоугодные нравственные законы, древнерусские мыслители выдвинули идею нравственного государя. В частности, был идеализирован образ Владимира Мономаха, хотя с разведением религиозных и мирских вопросов, что можно видеть в «Поучении» Владимира Мономаха. Впрочем, сам князь советовал своим потомкам в политике придерживаться нравственных норм и законов: быть верным своей клятве, помогать бедным, судить справедливо, то есть и в своей политической деятельности угождать Богу [3, с. 36–37].

Экспансия Золотой Орды выявила противоречие между нравственными ценностями и реальным их воплощением. Согласимся с исследователем Б. Н. Кашниковым, что причины этого коренятся как в господствующей тогда патримональной справедливости, так и в нормативной расколотости социума. Князь, отделяя себя от окружавшей его элиты, оказывался в зависимости от «доброй воли» своего народа [7].

В результате экспансии Золотой Орды народ подвергался серьезному экономическому и социальному давлению со стороны государственной власти, однако перед лицом общей опасности население сплочивалось, укреплялись патриотические настроения. Подавление татаро-монголами религиозных ересей вело к укреплению позиций христианской церкви.

Обретение независимости и мощная централизация власти способствовали омораливанию всех решений правителя, причем, основанием нравственных оправданий всех его политических поступков стало христианство, что нашло яркое воплощение в идее «Москва — третий Рим». Приведем в пример учение Иосифа Волоцкого, обосновывающего правильность любых действий царя как наместника Бога на земле. Это «обожествление» фигуры самодержца Н. А. Бердяев выразительно трактовал как «империалистический соблазн», поразивший «мессианское сознание» [1, с. 38]. Позднее эта тенденция ярко проявилась в оценке деятельности Ивана Грозного, которого народное предание представляло как справедливого царя, наказывающего любого человека за несправедливое и измену.

Однако возросло отчуждение правящей власти от широких слоев народа, несмотря на фактическую поддержку властных решений в результате политической индифферентности самых широких слоев населения. Показательно, что с середины XVI в. за порядком на московских улицах стала следить стража, заработал «Разбойный приказ», откуда вызывались сыщики к местам преступлений. Вероятно, это можно считать неким становлением полиции как государственной структуры, обеспечивающей безопасность населения — материальную и жизненную, ну и, конечно же, спокойствие властей. В целом появление разбойного (и не только) приказа способствовало более четкому распределению обязанностей и упорядочению государственной деятельности в контексте информационной и политической безопасности страны, а также активному переходу государственного управления от архаических методов управления, опиравшихся на ценностные общественные установки, к кодифицированному праву. Действия представителей всей вертикали власти в этическом плане регламентировались в основном только моральными соответствиями, установленными в социуме традиционными нравственными представлениями, функционировавшими как обычаи.

Московское царство в силу политических обстоятельств приобрело ряд качеств, свойственных самодержавию. Поэтому идея «Москва — третий Рим», нравственно оправдывающая любые решения правителя, стала продвигаться. Приведем в пример учение Иосифа Волоцкого на рубеже XV–XVI вв., где обосновывалась правильность любых действий царя как Вседержителя, ответственного за свои решения только перед Богом.

Постепенно в общественном сознании сформировалась ценность патриархальной государственной власти, которая принимает на себя право полностью управлять своей страной, и, соответственно, подданные рассматривают государя как «царя-батюшку», который один знает, что нужно народу, и, стало быть, народ, отдаленный от какой-либо возможности участвовать в судьбе страны, должен полагаться на мудрость и милость своего правителя. Поэтому на Руси в XIV–XV вв. стало возможным идейное осуждение еретиков. Но неизбежно появляется и возрастает нравственный диссонанс, дисбаланс между моральным обликом верхушки и низов, увеличивается произвол лиц, обладающих властью, который ограничивает только произвол вышестоящих. Как следствие, возрастает роль личных связей в высших слоях, и усиливается разрыв власти и народа.

Но общество не может жить только «сущим», ему необходимы нравственные идеалы, в про-

тивном случае рано или поздно начинаются поиски «правды». Русь прошла через смуту, через церковный раскол. Несмотря на относительно терпимое отношение к носителям различных вероисповеданий (иноверцы всегда могли отправлять религиозный культ в домашних условиях), миссионерство католиков и протестантов среди православного населения наказывалось высылкой их из России, а аналогичная деятельность мусульман и иудеев наказывалась смертной казнью в виде сожжения на костре вплоть до 30-х гг. XVIII в. Так, наиболее тесные экономические и культурные связи у Российского государства сложились в указанный период с протестантскими странами — Англией, Голландией, Данией, северогерманскими землями.

Этим и было обусловлено привилегированное, по сравнению с другими инославными исповеданиями, положение протестантов в России. Уже с конца XVI в. они могли строить в России кирхи и приглашать пасторов. Со странами, исповедовавшими католичество, у России, напротив, были напряженные отношения. Католическая церковь активно стремилась распространить свое влияние на российские земли, в связи с чем вплоть до конца XVII в. здесь было запрещено не только строительство костелов, но и даже пребывание католических священников [9, с. 16–19].

В свою очередь, видное место в сфере информационной безопасности принадлежало Приказу тайных дел как надзирающему органу в деле борьбы с утечкой информации ограниченного доступа, исходившей из других ведомств. Приказ тайных дел просуществовал с 1654 по 1676 г. и обладал всеми характерными признаками специальной службы, уполномоченной на осуществление политического сыска. С. М. Соловьев отмечал, что первоначально этот приказ предназначался «для переписки царя, о которой он не хотел, чтобы все знали, был тут дьяк да несколько подъячих; но в этом приказе ведались также дела, которые особенно занимали царя: велось гранатное дело и мастера этого дела, ведалась любимая царская потеха — птицы, кречеты, ястребы...» [17, с. 286].

Несмотря на то, что в присутственных местах брать подарки воспрещалось под угрозой наказания кнутом, втайне это все-таки происходило. Особенно охотно «посулы» принимали писцы, благодаря которым часто можно было узнать о самых секретных делах, находившихся в их ведении. Через Приказ тайных дел нередко распространялась дезинформация, различные слухи, домыслы, направленные на дискредитацию тех или иных лиц, неугодных царю или его ближайшему окружению. В необходимых случаях Приказом практиковались различные способы ограничения на контакты и продвижение

по стране послов иностранных государств, заподозренных в шпионской деятельности.

Таким образом, в Российском государстве с самого момента его зарождения до прихода к власти Петра Первого протекали политические и информационные процессы, которые требовали принятия определенных мер безопасности. В этот период появились понятия государственной, военной тайны, тайны розыска (сыска), тайны частной жизни, тайны исповеди и др. Появились и первые объекты интеллектуальной деятельности — средства индивидуализации товаров. Обеспечение национальной (в том числе информационной) безопасности молодого Российского государства в XVII в. осуществлял уже целый ряд государственных учреждений — Приказ тайных дел, Разбойный и Посольский приказы, пограничная стража, таможенная служба и др. Кроме того, по распоряжению верховной власти начала осуществляться цензура в сфере защиты общественной нравственности. Вместе с тем многие вопросы решались практически без опоры на правовые нормы и законы, правители сами творили законы в любой необходимый им момент, считаясь априори справедливыми и всемогущими, подлинными наместниками Бога на земле. Именно поэтому состояние информационной безопасности Российского государства в переломные периоды его истории во многом определялось моральным настроением общества, наличием (или отсутствием) общенациональной идеи, уровнем образованности и мироощущения людей [21, с. 49–51, 59].

К приходу к власти Петра Первого состав объектов национальной безопасности (в том числе информационной) расширился. Если на ранних стадиях развития страны имелся единственный объект данной категории — великий князь (царь), олицетворявший собой государство, то в Смутное время помимо «помазанника божьего» проявили себя два дополнительных объекта — государство (как самостоятельный объект) и многонациональный российский народ (общество).

Петр Первый, придя к власти в очень непростой для страны период, был фактически поставлен перед необходимостью осуществления насильственной модернизации, отказавшись признавать традиционные ценности и демонстративно их отвергая. В патриархальной России предпосылки для создания гражданского общества были весьма несостоятельны, поэтому модернизация страны и «западный поворот» привели к противоположному результату: в реальности произошло «тотальное закрепощение» всех социальных слоев [2, с. 257]. Для достижения своих целей Петр совершенствовал государственную ма-

шину подавления, не очерчивая моральных границ: как следствие, реформы осуществлялись во многом благодаря страху, поразившему все население страны.

Однако, несмотря на отдельные негативные последствия петровской модернизации, было реализовано немало перспективных «прозападных» идей. В ходе реформ Петра Первого Россия добилась значительных успехов в сфере промышленного производства и торговли. Изучив зарубежный опыт, Петр старался и своих «капиталистов» приучить действовать по-европейски, соединяя капиталы и объединяясь в компании. В первую очередь существенный импульс в своем развитии получили металлургические предприятия, продукция которых предназначалась в основном для изготовления вооружения и боеприпасов.

С разделением труда и возникновением мануфактурного производства появляется понятие промысловой тайны, а с ростом крупных предприятий и возникновением конкуренции — фабричной тайны. Начиная с этого периода коммерческие тайны начали приносить деньги, которые давали власть торговцам и банкирам [15, с. 12]. Важным начинанием, с нашей точки зрения, являются попытки Петра создать ряд светских благотворительных учреждений. В частности, привлечение частных пожертвований на формирование домов призрения, сиротских домов, госпиталей, выдача «кормовых денег» инвалидам из государственных средств. Конечно, причиной этого была отнюдь не нравственная потребность, а трезвый расчет, основанный на убеждении царя-реформатора, что экономика страны серьезно страдает от массового нищенства и всех вытекающих из него последствий. Заслуга Петра состоит и в том, что он ввел эти пожертвования в моду среди высших чиновников, что особенно распространилось в столичном Петербурге — городе на границе с Европой.

Несомненно, что в эпоху Петра Первого получили дальнейшее развитие процессы, связанные с обеспечением национальной безопасности страны, включая и информационную составляющую. Появилось законодательное регулирование защиты военной и государственной тайн. Стали появляться новые виды конфиденциальной информации — промысловая, фабричная, банковская тайны.

Все частные интересы царь-реформатор принудительно подчинил одному — государственному. Табель о рангах 1722 г. — юридический документ, закрепивший зависимость социального статуса человека от его служения государю. Закрепощение общества пошло по другому пути: теперь каждый стал «винтиком» в государственной машине, выполняющим предписанные ему

функции, превратившись фактически в «государственную собственность».

Петр Первый ограничил права своих подданных на тайну личной жизни и тайну исповеди, которые были принесены в жертву тотальному политическому сыску, организованному в государстве. Оправданием чрезмерно высокой активности фискалов, инквизиторов, сотрудников петровских спецслужб и полиции явился весьма высокий уровень преступности в стране, вызванный бесправием беднейших слоев населения и коррупцией чиновничества.

Деятельность существовавших в рассматриваемый период правоохранительных органов, последовательно обретавших профессиональные знания, умения и навыки в области оперативно-розыскной деятельности, в целом обеспечивала неотвратимость наказания за различного рода правонарушения, в том числе совершавшиеся в сфере экономики и государственного управления [14].

С нравственно-политической точки зрения представляет интерес национальный вопрос. Еще с допетровских времен российскому обществу были известны такие явления, которые сегодня именуются ксенофобией и русофобией. Однако проявления национализма не поощрялись верховной властью, по возможности их причины незамедлительно устранялись. В этом заключался один из приоритетов политики Петра Первого как во внешней, так и во внутренней политике. Власть была крайне заинтересована в укреплении территориально-этнического единства страны, развитии торговли и привлечении на службу ограниченного круга специалистов, приезжавших из-за границы.

Несомненно одно: преобразования Петровского времени имели выдающееся значение для истории России, поскольку способствовали пробуждению общенационального духа и самосознания нации. Петром Великим было создано государство, третье по площади из числа когда-либо существовавших в мире (после Монгольской и Британской империй). Идеологические установки первого российского императора надолго определили положительный вектор дальнейшего развития страны и способствовали ее становлению как великой державы.

Екатерина II в начале своего правления предприняла попытку уйти от прежнего жесткого характера модернизации и сопутствующего ему жесткого разрыва политики с нравственностью. К тому же, ее политика была буквально «пропитана» двойными моральными стандартами. С одной стороны, ее ориентация на идеи Просвещения, поддержка дворянства. В этом контексте показателен ее портрет, сделанный Д. Г. Левицким, где она изображена в храме богини правосудия в образе законодательницы.

С другой стороны, только высшая аристократия получила поистине фантастические бонусы, обычные же помещики были бедны, многие из них вообще коллективно владели землей вместе с такими же бедняками; крепостное право усиливалось, просветительские идеи, которые готова была реализовывать Екатерина, были ею окончательно забыты благодаря французской революции, критике крепостничества и пропаганде демократических идей Н. И. Новиковым и А. И. Радищевым, а в довершение — пугаческому бунту.

Идеи, продвигаемые императрицей, были достаточно абстрактными, их трудно было популяризировать и укоренить во всех социальных слоях российского общества последней трети XVIII в., как результат — нравственная амбивалентность и увеличивающийся разрыв между властью и обществом. Проблема заключается в том, что Екатерина продолжила линию Петра по модернизации России с усилением имперского начала. Однако «имперская модернизация предполагает не структурную трансформацию общества, но преимущественно количественные изменения внутри тех или иных сфер...» [6, с. 52]. В этом случае базовые нравственные принципы либо игнорируются, либо трансформируются в угоду политической целесообразности и поддержке высшего сословия.

Однако Екатерина сумела и многого достичь. Она вела довольно успешную внешнюю политику, сумела расширить территорию страны и поднять ее престиж. Во внутренней сфере также отмечается подъем мануфактурного производства и усиление буржуазных отношений в обществе. Можно предположить, что наличие прав у высшего дворянского сословия опосредованно способствовало формированию дворянского «кодекса чести», ценностных установок, где важное место занимали понятие чести и нравственной ответственности: ведь аристократ уже не «государев холоп», а свободная личность, наделенная многими социальными правами.

Екатерина внесла свой вклад в сферу информационной безопасности. Именно при ней появились основные нормативные акты, структурирующие организацию полицейской деятельности, ее функции и компетенции: «Учреждение для управления губерний всероссийской империи» (1775 г.), «Устав благочиния или полицейский» (1782 г.). Именно эти акты надолго стали основополагающими в развитии системы местных органов полиции. В реализации этих нововведений Екатерина руководствовалась идеями французских просветителей.

В целом на протяжении XVIII в. можно наблюдать фактически взаимоисключающие события. С одной стороны, основание Акаде-

мии наук, отмена смертной казни, учреждение Вольного экономического общества, с другой — закрепощение мастеровых на мануфактурах, утверждение права помещиков ссылать крепостных в Сибирь, введение крепостного права на Украине и т. д.

Деятельность правоохранительной системы, стоявшей на страже самодержавия, в этот период последовательно совершенствовалась. Состав информации ограниченного доступа в рассматриваемый период практически остался прежним. Особое внимание на законодательном уровне уделялось охране государственной тайны. В сфере защиты интеллектуальной деятельности произошло изменение роли клейма, проставлявшегося на товарах российских производителей: оно обрело признаки товарного знака.

Подводя итоги правления Екатерины II, В. О. Ключевский отмечал, что значение той или иной исторической эпохи оценивается прежде всего с точки зрения увеличения или уменьшения в эту эпоху «народных средств», которые он подразделил на материальные и нравственные. Так, при Екатерине II материальные средства существенно увеличились — значительно выросла территория России, на три четверти увеличилось ее население, вчетверо возрос валовой внутренний продукт. Что касается нравственного аспекта, то здесь ситуация ухудшилась за счет усиления социальной и международной розни в стране [8, с. 178–182].

Александр I попытался смягчить противоречия в системе бюрократического управления и крепостнического хозяйствования. В 1802 г. он создал Министерство внутренних дел, регламентирует требования к профессиональным качествам госслужащих, ввел прогрессивный подоходный налог, учредил как совещательный орган при государе Государственный совет, помещики получили право брать выкуп с крепостных за вольную. Все это говорило о либеральном лейтмотиве большинства реформ, однако не привело к ожидаемым результатам, а Отечественная война 1812 г. спровоцировала сложные рефлексивные процессы в определенных кругах российского общества — усиливающееся противостояние славянофилов и западников.

С одной стороны, на правящую элиту пытались оказать влияние славянофилы, которые идеализировали отечественную историю, критикуя западный рационализм. Они трактовали самодержавие как единственно возможную для России нравственную крепость, способную объединить и сохранить страну. С другой стороны, западники, отстаивавшие дух свободы как принадлежность европейской культуры, критиковали решения властей, требуя реформ.

Александром I, а впоследствии Николаем I продолжает культивироваться служение государству как идеал, однако власть опирается на дворянские и чиновничьи слои населения: реформы, по сути, сводятся к бюрократическим, дворянство становится орудием полицейского контроля. Был установлен «полицейский режим», позднее получивший название «аракчеевщины». Путем создания так называемых «военных поселений» Александр надеялся в том числе ослабить личную зависимость крестьян, однако значительная часть общества восприняла этот акт крайне негативно. Начинают укреплять свои социальные и моральные позиции в обществе разночинцы, представляя собой образованную, активную, но «непризнанную» часть населения. Александр I не увидел этой опасности.

В целом Александра I можно характеризовать как монарха «переходной поры». Он не успел обрести твердых убеждений и определенного мировоззрения. По житейской привычке Александр приравнивался к различным людям и ситуациям, легко адаптировался «к совершенно различным порядкам идей и чувств». Это основное свойство натуры императора дает ключ к пониманию тех резких и частых перемен в системе его личного поведения [11, с. 770–771]. Неоценимой заслугой Александра I явился его вклад в победу над Наполеоном, которая с моральной точки зрения привела к небывалому всплеску самосознания русского народа и положила начало освободительной борьбе против крепостничества.

При Николае I государство еще больше бюрократизировалось и обособилось от своих подданных. Дворянство окончательно превратилось в канцелярский ресурс. Этот период можно назвать «эпохой господства, или усиленного развития бюрократии в истории России» [8, с. 188]. Царствование Николая I было тесно связано с созданием многочисленных государственных структур, нацеленных на обеспечение безопасности монархического строя, в том числе — и ее информационной составляющей. В частности, был усовершенствован институт правовой защиты государственной тайны, юридическая охрана которой предусматривалась новым уголовным законом. Однако никакие цензурные препоны и полицейский надзор не помешали в этот период заявить о себе во всеуслышание российской литературе, искусству, научной и технической мысли, вступившим в свой «золотой век».

Таким образом, в первой половине XIX в. сложилась двойственная ситуация в организации информационной и политической безопасности страны, раздираемой изнутри идейными противоречиями: действия власти с мораль-

ной точки зрения не соответствовали не только традиционным представлениям о справедливости и нравственности, но и самим базовым моральным принципам, сложившимся исторически и четко обозначенным в христианском мировоззрении. Страна не смогла приблизиться «к той высшей нравственной оценке, которая вытекала бы из отчетливого понимания всеобщего закона, управляющего нравственным движением веков» [20, с. 393].

Внутреннее единство и либеральная направленность всего комплекса реформ 60–70-х гг. XIX в. позволили России сделать важный шаг в направлении к буржуазной монархии и ввести новые правовые начала функционирования государственного механизма. Был придан импульс формированию гражданского общества, вызвавший бурный общественный и культурный подъем в стране, что в целом положительно повлияло на итоги реформаторской деятельности Александра II.

Несмотря на определенные положительные решения власти, в целом существенные проблемы не были решены, что наиболее ярко отразилось в террористических выходках народников. И уже Александр III был вынужден традиционным образом прибегнуть к принудительным мерам и усилить властный контроль. В итоге в российской власти продолжал сохраняться имперский волюнтаризм, и в политической сфере умахались права большинства, его моральных и материальных требований. На фоне мирового духовного кризиса закономерно развивались декадентские настроения среди интеллигенции, возрастала популярность марксистских идей.

Революционные события 1905–1907 гг. практически не повлияли на внутреннюю политику России. Николай II являлся слабым политиком, он не любил перемен и соглашался на них лишь в силу крайней необходимости. Будучи весьма далеким от реальной жизни в стране, он питал иллюзии относительно того, что простой народ предан царю, а «смуты и волнения» инспирирует недовольная интеллигенция. Тем не менее заметно активизировалась деятельность органов политического сыска, использовавших различные методы противодействия революционному движению. С обеспечением информационной безопасности самым тесным образом связано налаживание аналитической работы силовых структур, достаточно высокий уровень которой создавал благоприятную информационную среду для осуществления оперативно-розыскной деятельности, причем не только в области политического, но и уголовного сыска. На фоне дальнейшего развития капиталистических отношений и ростков буржуазной демократии

появились дополнительные правовые механизмы, связанные с защитой различных видов тайн в сфере частной жизни, коммерции и интеллектуальной деятельности [21, с. 455–456].

Вместе с тем, впрочем, как это свойственно российской культуре, произошел всплеск в области искусства и культуры, сформировался пласт идей русской религиозной философии. В культурном смысле это было действительно возрождение. На фоне нравственной растерянности, охватившей страну на рубеже веков, показательны моралистические поучения Л. Н. Толстого. Его морализаторство отражает взгляды определенной части русской интеллигенции этого периода. Толстой выдвигает на первое и главное место добро, неправомерно определяя мораль как основу всего мировоззрения. «Понятие красоты не только не совпадает с добром, но скорее противоположно ему, так как добро большею частью совпадает с победой над пристрастиями, красота же есть основание всех наших пристрастий»<sup>1</sup>. Однако эстетическая традиция русской философии всегда оставалась неизменной и посвященной нравственно-му оправданию красоты.

Л. Н. Толстой рационалист, притом *радикальный* рационалист, и это также говорит о его убежденном морализаторстве. Моралист исходит из идеи, что нравственные несовершенства мира имеют вполне реальные причины, которые могут на основании здравого смысла и разума быть разрешены. При всей благочестивой намеренности этого пафоса, он, однако, не способен в действительности практически разрешить ни одну проблему. Неслучайно русский писатель видел в государстве лишь «инструмент насилия», его идеи во многом стали близки русским революционерам. По сути, его идеи способствовали ослаблению внутренней государственной безопасности, по ряду многих причин находящейся в это сложное время в серьезном дисбалансе.

В целом в политическом пространстве рубежа XIX–XX вв. отсутствовали общие ценностные установки, близкие большинству российского общества [22]. Соответственно, революционные сдвиги 1917 г. стали результатом системного кризиса, неустойчивой экономики и несоответствия моральных норм внутриполитической практике.

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

1. От уровня информационной безопасности государства зависит качественное функционирование его общества в целом, причем существует прямая зависимость этого уровня

от морально-нравственного состояния членов общества, в связи с чем власти необходимо учитывать их общественные ценностные установки и предпочтения. Такой подход обеспечивает право на власть как форму нравственности, регулирующую и контролирующую деятельность и поведение человека.

2. Важное место в решении вопросов информационной безопасности занимают ценностные установки определенной эпохи, которые трансформируются в историческом процессе под воздействием внутренних и внешних изменений, а также национальных особенностей.

3. В Древнерусском государстве по причине совмещения источников права и нравственных принципов правление осуществлялось посредством моральных «поучений» летописцев и реальных или легендарных поступков князей.

4. Поскольку в стране сформировался и традиционно существовал принцип едино- и самовластия, русские цари осуществляли модернизационные реформы, используя принуждение и «навязывание» прогрессивных идей сверху, насильственным образом, сочетая их с архаичными, «застывшими» имперскими принципами и патриархальными традициями. В результате даже прогрессивные преобразования не изменяли ситуацию в корне.

5. В ключевые моменты отечественной истории актуализировалась проблема взаимодействия политической и нравственной сфер, приобретающая характер перихоресиса (неслиянно-нераздельного единства). Политика не заполняет собой этическое пространство, а этика занимается наиболее общими законами нравственного взаимодействия и существования людей. Но существование одного без другого нам представляется крайне проблематичным, поскольку политическая деятельность выстраивает общественную систему, одухотворяемую базовыми этическими законами и смыслами.

6. В процессе государственного управления обязанности и добродетели перманентно соседствуют, конфликтуют и зависят друг от друга, от их взаимодействия зависит процветание государства. Современная Россия, на наш взгляд, находится в состоянии поиска своей адекватной нравственной идентичности, которая, с одной стороны, соответствовала бы сложившимся историческим традициям и современной ситуации, а с другой — способствовала прогрессивному развитию и повышению благосостояния нашей страны, ее безопасному и эволюционному развитию в эпоху цифровой экономики и искусственного интеллекта. На повестке дня — актуальность духовного.

<sup>1</sup> Толстой Л. Н. Что такое искусство // Что такое искусство? Москва, 1985. С. 180.

## Список литературы:

1. Бердяев Н. А. Русская идея. Санкт-Петербург, 2008.
2. Гавров С. Н. Модернизация во имя империи. Социокультурные аспекты модернизационных процессов в России. 2-е изд. Москва, 2010.
3. Галактионов А. А., Никандров П. Ф. Русская философия IX–XIX вв. 2-е изд., испр. и доп. Ленинград, 1989.
4. Громов М. Н., Козлов Н. С. Русская философская мысль X–XVII веков. Москва, 1990.
5. Зеньковский В. В. История русской философии. Т. 1. Ч. 1. Париж, 1948.
6. История отечественных органов внутренних дел : учеб. для вузов. Москва, 2005.
7. Кашников Б. Н. Исторический дискурс российской справедливости // Вопросы философии. 2004. № 2.
8. Ключевский В. О. Сочинения: в 8 т. Москва, 1956. Т. 5.
9. Куприянова О. И. Правовое положение иностранцев в России в XVI–XVIII вв. : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2010.
10. Назаров В. Н. Прикладная этика. Москва, 2005.
11. Платонов С. Ф. Полный курс лекций по русской истории. Москва, 2008.
12. Правда Русская / под общ. ред. Б. Д. Грекова. Москва ; Ленинград. Т. 1. Тексты. 1940. Т. 2. Комментарии. 1947. Т. 3. Факсимильное воспроизведение текстов. 1963.
13. Ромадина Л. Н. Экономическая безопасность: развитие научных представлений // Вестник СПбГУ. Сер. 5. 2008. Вып. 4.
14. Саркисян Г. Г. Современное состояние и проблемы информационно-аналитического обеспечения оперативно-розыскной деятельности // Юрист-Правовед. 2019. № 4 (91).
15. Северин В. А. Правовое регулирование и обеспечение охраны коммерческой тайны в России : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2007.
16. Симонова С. А. Рыцарь красоты // Вестник СамГУ. 2008. № 4 (63).
17. Соловьев С. М. Чтения и рассказы по истории России. Москва, 1989.
18. Сухов А. Д. Русская философия: особенности, традиции, исторические судьбы. Москва, 1995.
19. Толочко П. П. Власть в Древней Руси. X–XIII века. Санкт-Петербург, 2011.
20. Чаадаев П. Я. Полное собрание сочинений и избранные письма. Москва, 1991. Т. 1.
21. Яковец Е. Н. Органы профессионального сыска и иные субъекты информационной

## References:

1. Berdyaev N. A. Russkaya ideya. Sankt-Peterburg, 2008.
2. Gavrov S. N. Modernizaciya vo imya imperii. Sociokul'turnye aspekty modernizatsionnykh processov v Rossii. 2-e izd. Moskva, 2010.
3. Galaktionov A. A., Nikandrov P. F. Russkaya filosofiya IX–XIX vv. 2-e izd., ispr. i dop. Leningrad, 1989.
4. Gromov M. N., Kozlov N. S. Russkaya filosofskaya mysl' X–HVII vekov. Moskva, 1990.
5. Zen'kovskij V. V. Istoriya russkoj filosofii. T. 1. Ch. 1. Parizh, 1948.
6. Istoriya otechestvennykh organov vnutrennih del : ucheb. dlya vuzov. Moskva, 2005.
7. Kashnikov B. N. Historical discourse of Russian justice // Questions of Philosophy. 2004. № 2.
8. Klyuchevskij V. O. Sochineniya: v 8 t. Moskva, 1956. T. 5.
9. Kupriyanova O. I. Pravovoe polozhenie inostrancev v Rossii v XVI–XVIII vv. : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Moskva, 2010.
10. Nazarov V. N. Prikladnaya etika. Moskva, 2005.
11. Platonov S. F. Polnyj kurs lekcij po russkoj istorii. Moskva, 2008.
12. Pravda Russkaya / pod obshch. red. B. D. Grekova. Moskva ; Leningrad. T. 1. Teksty. 1940. T. 2. Kommentarii. 1947. T. 3. Faksimil'noe vosproizvedenie tekstov. 1963.
13. Romadina L. N. Economic security: development of scientific ideas // Bulletin of St. Petersburg State University. Ser. 5. 2008. Issue. 4.
14. Sargsyan G. G. Current state and problems of information and analytical support of operational-search activity // Yurist-Pravoved. 2019. № 4 (91).
15. Severin V. A. Pravovoe regulirovanie i obespechenie ohrany kommercheskoj tajny v Rossii : avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. Moskva, 2007.
16. Simonova S. A. Beauty Knight // Bulletin of SamSU. 2008. № 4 (63).
17. Solov'ev S. M. Chteniya i rasskazy po istorii Rossii. Moskva, 1989.
18. Suhov A. D. Russkaya filosofiya: osobennosti, tradicii, istoricheskie sud'by. Moskva, 1995.
19. Tolochko P. P. Vlast' v Drevnej Rusi. X–XIII veka. Sankt-Peterburg, 2011.
20. Chaadaev P. Ya. Polnoe sobranie sochinenij i izbrannye pis'ma. Moskva, 1991. T. 1.
21. Yakovec E. N. Organy professional'nogo syyska i inye sub"ekty informacionnoj bezopasnosti Rossijskoj imperii : monogr. Moskva, 2012.
22. Yakovets E. N., Sarkisyan G. G. The history of the creation of forensic and criminological records of the Russian Empire // Questions of history. 2020. № 6.

безопасности Российской империи : моногр. Москва, 2012.

22. Яковец Е. Н., Саркисян Г. Г. История создания криминалистических и криминологических учетов Российской империи // Вопросы истории. 2020. № 6.

**Для цитирования:**

*Саркисян Гор Георгиевич.* Информационно-пропагандистское сопровождение деятельности государства по обеспечению информационной безопасности в дореволюционной России // Труды Академии управления МВД России. 2023. № 3 (67). С. 77–87.

**For citation:**

*Sarkisyan Gor Georgievich.* Information and Propaganda Support of the Activities of the State to Ensure Information Security in Pre-revolutionary Russia // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2023. № 3 (67). P. 77–87.

# ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ строительство в России и за рубежом

**Гасымов Аяз Низамович,**  
старший помощник Одинцовского городского  
прокурора Московской области,  
аспирант,  
Институт законодательства и сравнительного  
правоведения при Правительстве  
Российской Федерации,  
Российская Федерация, 107078, г. Москва,  
Большой Харитоньевский переулок, д. 24  
E-mail: gasymovprok@yandex.ru

**Ayaz Nizamovich Gasimov,**  
Assistant Prosecutor,  
Prosecutor's Office of the Odintsovo district  
of the Moscow region,  
Candidate, Institute of Legislation  
and Comparative Law  
under the Government of the Russian Federation,  
Russian Federation, 107078, Moscow,  
Bolshoy Kharitonevsky lane, 24  
E-mail: gasymovprok@yandex.ru

Научная специальность:  
5.1.4. Уголовно-правовые науки

Scientific specialty:  
5.1.4. Criminal Law Sciences

УДК 343.1

DOI 10.24412/2072-9391-2023-367-88-96

Дата поступления: 15 июля 2023 г.

Дата принятия статьи в печать: 18 сентября 2023 г.

## **К вопросу о надзорной деятельности прокурора в досудебном производстве зарубежных стран**

## **On the Issue of the Supervisory Activity of the Prosecutor in the Pre-Trial Proceedings of Foreign Countries**

### **Аннотация**

*Актуальность* исследования зарубежного опыта участия прокурора в уголовном судопроизводстве обусловлена необходимостью повышения эффективности деятельности органов прокуратуры Российской Федерации при осуществлении надзорной деятельности прокурора за процессуальной деятельностью следователей, включая стадии возбуждения уголовного дела и производства предварительного следствия. В числе обуславливающих это причин явилось принятие законодателем Федерального закона от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ, которым в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации внесены значительные изменения в части исключения согласия прокурора на возбуждение уголовного дела и изъятие его права на принятие данного решения, а также передачи полномочий прокурора по руководству процессуальной деятельностью следо-

### **Abstract**

*The relevance* of the study of the foreign experience of the prosecutor's participation in criminal proceedings is due to the need to improve the efficiency of the Prosecutor's Office of the Russian Federation in the implementation of the prosecutor's supervisory activities over the procedural activities of investigators, including the stages of initiation of criminal proceedings and preliminary investigation. Among the reasons for this was the adoption by the legislator of Federal Law № 87-FZ dated 05.06.2007, which made significant changes to the Criminal Procedure Code of the Russian Federation in terms of excluding the prosecutor's consent to initiate a criminal case and withdrawing his right to make this decision, as well as transferring the prosecutor's powers to direct the procedural activities of the investigator to the head of the investigative body, which, according to a number of representatives of the scientific community and

вателя руководителю следственного органа, что, по мнению ряда представителей научного сообщества и правоприменителей, негативно повлияло на качество предварительного следствия, процессуальные сроки и соблюдение законности при производстве по уголовным делам.

*Постановка проблемы:* несмотря значительное количество научных исследований и иных публикаций, в теории российского уголовного процесса и правоприменительной практике продолжают оставаться актуальными, хотя с момента принятия Федерального закона от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ и прошло более 15 лет, проблемы соотношения полномочий по осуществлению контрольной функции за процессуальной деятельностью следователя между прокурором и руководителем следственного органа; роли и значения надзорной деятельности прокурора за законностью и обоснованностью возбуждения уголовных дел следователями, дознавателями, органами дознания; права прокурора на изменение обвинения при поступлении к нему уголовного дела с обвинительным заключением, что обусловлено в первую очередь значительным различием полномочий прокурора при производстве предварительного следствия и дознания.

*Цель исследования:* на основе изучения зарубежного опыта осуществления прокурором полномочий в части надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования сформулированы предложения по совершенствованию эффективности роли прокурора в российском уголовно-процессуальном законодательстве путем имплементации отдельных институтов зарубежного законодательства.

*Методы исследования:* диалектический метод познания применялся для осмысления роли прокурора в уголовном судопроизводстве; метод анализа использовался при исследовании значения полномочий прокурора в повышении эффективности его деятельности в российском уголовном судопроизводстве в целом и в досудебном уголовном производстве в частности; синтез применялся при формулировании обобщенных выводов о возможности использования зарубежного опыта обеспечения надзорной деятельности прокурора в досудебном производстве в части полномочий прокурора возбудить уголовное дело, осуществление полномочий прокурора вне зависимости от формы предварительного расследования и ряд других, составляющих предмет настоящей публикации.

*Результаты и ключевые выводы:* исследование уголовно-процессуальных полномочий прокурора должно осуществляться не отвле-

law enforcement, negatively affected the quality of the preliminary investigation, procedural deadlines and compliance with the rule of law in criminal proceedings.

*Statement of the problem:* despite a significant number of scientific studies and other publications, the theory of the Russian criminal process and law enforcement practice continue to be relevant, although more than 15 years have passed since the adoption of the above-mentioned Federal Law № 87-FZ, the problems of the correlation of powers to control the procedural activities of the investigator between the prosecutor and the head of the investigative body; the role and significance of the prosecutor's supervisory activity over the legality and validity of the initiation of criminal cases by investigators, inquirers, bodies of inquiry; the prosecutor's right to change the charge when a criminal case with an indictment is brought to him, which is primarily due to the significant difference in the prosecutor's powers during the preliminary investigation and inquiry.

*The purpose of the study:* based on the study of foreign experience in the exercise of powers by the prosecutor in terms of supervision of the procedural activities of the preliminary investigation bodies, to develop measures to improve the effectiveness of the prosecutor's role in the Russian criminal procedure legislation by implementing certain institutions of foreign legislation.

*Research methods:* the dialectical method of cognition was used to understand the role of the prosecutor in criminal proceedings; the method of analysis was used to study the significance of the prosecutor's powers in increasing the effectiveness of his activities in general in Russian criminal proceedings and in particular in pre-trial criminal proceedings; the synthesis was used in the formulation of generalized conclusions about the possibility of using foreign experience in ensuring the prosecutor's supervisory activities in pre-trial proceedings in terms of the prosecutor's ability to initiate criminal proceedings, the lack of distinction between the prosecutor's powers by the form of preliminary investigation and a number of others that make up the subject of this publication.

*Results and key conclusions:* the study of the prosecutor's criminal procedural powers should not be carried out abstractly, abstracting from specific criminal procedural relations, the emerging law enforcement practice of investigating criminal cases in the process of implementing the prosecutor's supervisory function, including foreign experience of the prosecutor's participation in criminal proceedings, but only in connection and in relation to it. It is from these positions that the unity and differentiation of the prosecutor's powers to carry out his supervisory activities at the stage of preliminary investigation will be method-

ченно, абстрагируясь от конкретных уголовно-процессуальных отношений, складывающейся правоприменительной практики расследования уголовных дел в процессе реализации прокурором надзорной функции, включая зарубежный опыт участия прокурора в уголовном судопроизводстве, а только в связи и применительно к ней. Именно с этих позиций единство и дифференциация полномочий прокурора по осуществлению его надзорной деятельности на стадии предварительного расследования методологически будут подчинены решению основных положений ст. 6 УПК РФ о назначении уголовного судопроизводства. Реализация такого подхода к соотношению полномочий прокурора в части осуществления им надзорной деятельности за качеством предварительного расследования, процессуальными сроками по уголовным делам и законностью принимаемых процессуальных решений в ходе расследования уголовных дел в целом призвана повысить эффективность прокурорского надзора за обеспечением прав и законных интересов участников уголовного процесса.

**Ключевые слова:** уголовно-процессуальная деятельность; прокурор; предварительное следствие; руководитель следственного органа; эффективность; содержание уголовно-процессуальных правоотношений.

ologically correctly subordinated to the decision of the main provisions of Article 6 of the Code of Criminal Procedure on the appointment of criminal proceedings, obeying the universal laws of dialectics. The implementation of such an approach to the correlation of the prosecutor's powers in terms of his supervisory activities over the quality of the preliminary investigation, procedural deadlines in criminal cases and legality in the investigation of criminal cases in general is designed to increase the effectiveness of prosecutorial supervision over ensuring the rights and legitimate interests of participants in criminal proceedings.

**Keywords:** criminal procedural activity; prosecutor; preliminary investigation; head of the investigative body; effectiveness; content of criminal procedural legal relations.

Анализ норм, регламентирующих в уголовно-процессуальном законодательстве ряда государств деятельность прокурора в досудебном производстве, позволяет автору сформировать собственное представление об осуществлении им надзорной функции за сроками и качеством рассмотрения поступившего в органы предварительного расследования и органы дознания заявления, сообщения о преступлении, за законностью и обоснованностью начала производства по уголовному делу, с учетом которых предложить изменения в действующий в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации институт возбуждения уголовного дела с учетом зарубежного опыта реализации прокурором своих надзорных полномочий в целях повышения его роли в осуществлении уголовного правосудия.

При этом автор солидарен с профессором А. Г. Халиулиным в том, что при изучении вопроса о надзорной деятельности прокурора следует учитывать весь спектр сопутствующих формированию основных аспектов его деятельности, начиная с исторического и завершая криминологическим, факто-

С учетом данных факторов автор публикации считает необходимым уделить внимание изучению уголовно-процессуального законодательства государств бывшего постсоветского пространства и в первую очередь государств — участников Содружества Независимых Государств (далее — СНГ). В этих странах на протяжении многих десятилетий складывалось единое правовое пространство, формировалась духовная и моральная общность их народов. В связи с этим В. В. Казаков отмечает значительные совпадения их правовых систем и, соответственно, схожее правовое понимание проблем фиктивности уголовно-процессуального законодательства, в том числе вопросов обеспечения законности и правопорядка в каждой стране [4, с. 29]. В определенной мере аналогичный подход применим и к законодательству государств дальнего зарубежья.

Приведенный выше и ряд других факторов обуславливают востребованность изучения зарубежного опыта осуществления прокурором надзора на стадиях возбуждения уголовного дела и производства предварительного расследования ряда государств бывшего СССР (Республики Беларусь, Республики Армения,

Грузии, Кыргызской Республики, Туркменистана и др.) и ряда государств романо-германской и англосаксонской правовых семей (ФРГ, Франции, США и др.). Среди исследуемых в настоящей публикации вопросов автор считает необходимым выделить следующее:

### 1. Органы прокуратуры в структуре государственных органов.

Исследование законодательства указанных государств в части нахождения органов прокуратуры в структуре государственных органов позволяет судить о том, что по данному вопросу не существует единой точки зрения. Конституции таких государств, как Республика Казахстан<sup>1</sup>, Республика Молдова<sup>2</sup> относят прокуратуру к судебной власти. В конституциях таких государств, как Республика Армения<sup>3</sup>, Республика Беларусь<sup>4</sup>, Грузия<sup>5</sup>, Кыргызская Республика<sup>6</sup>, Республика Таджикистан<sup>7</sup>, Туркменистан<sup>8</sup>, Республика Узбекистан<sup>9</sup> прокуратура в структуре государственных органов наделена самостоятельным статусом.

Сравнительный анализ изложенных выше положений конституций указанных государств в части нахождения органов прокуратуры в системе органов государственной власти с положением прокуратуры Российской Федерации (ст. 129 Конституции Российской Федерации)<sup>10</sup>, с учетом внесенных Федеральным конституционным законом от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ<sup>11</sup>

изменений, показывает, что они вполне соотносятся между собой. При этом автор отмечает, что указанная выше ст. 129 Конституции Российской Федерации относится к ее гл. 7 «Судебная власть и прокуратура», чем обуславливается самостоятельность российской прокуратуры в системе органов государственной власти.

Исследуя положения прокуратуры в государствах дальнего зарубежья, автор отмечает, что в ряде из них прокуратура не входит в структуру органов государственной власти, и тем самым положения о ней в конституциях не содержатся, например, в Конституции Германии, где деятельность прокуратуры регламентируется Законом «О судостроительстве», исходя из содержания которых органы прокуратуры существуют при общих судах всех уровней [6, с. 214].

Во Франции прокуратура находится при судах, за исключением полицейских судов [7, с. 162], руководство ей осуществляет министр юстиции [6, с. 859], и она именуется «публичным министерством» [3, с. 309]. Однако, несмотря на имеющиеся различия в конституционном статусе органов прокуратуры, их основное предназначение с позиции уголовного судопроизводства состоит в обеспечении качества и сроков расследования уголовных дел, надзоре за соблюдением законности и осуществлении обвинения как государственной функции.

### 2. Осуществление прокурором надзорной деятельности.

Анализ конституционных установлений стран бывшего СССР дает основания автору утверждать, что в конституциях государств — участников СНГ содержатся положения, возлагающие на прокуратуру осуществление функций надзора.

Так, в соответствии с ч. 1 ст. 83 Конституции Республики Казахстан прокуратура от имени государства, во-первых, осуществляет высший надзор за соблюдением в стране законности; во-вторых, представляет интересы государства в суде; в-третьих, от имени государства осуществляет уголовное преследование, чем обеспечивается реализация конституционных положений установленных законом пределах и формах. Надзорная деятельность прокуратуры закреплена в нормах конституций и большинства других государств — участников СНГ, в том числе в ч. 2 ст. 176 Конституции Армении, ст. 104 Конституции Кыргызстана, ст. 93 Конституции Таджикистана, в ст. 129–130 Конституции Туркменистана, ст. 118 Конституции Узбекистана и др.

Аналогичным образом выстроена деятельность органов российской прокуратуры, ко-

<sup>1</sup> Конституция Республики Казахстан : принята на республиканском референдуме 30 авг. 1995 г. URL: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1005029](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005029) (дата обращения: 12.05.2023).

<sup>2</sup> Конституция Республики Молдова : принята 29 июля 1994 г. URL: <http://old.parlament.md/legalfoundation/constitution/ru.html> (дата обращения: 12.05.2023).

<sup>3</sup> Конституция Республики Армения : принята 5 июля 1995 г. URL: <http://www.president.am/ru/constitution> (дата обращения: 12.05.2023).

<sup>4</sup> Конституция Республики Беларусь : принята 15 марта 1994 г.; с изм. и доп., принятыми на республиканских референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. URL: <http://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/> (дата обращения: 12.05.2023).

<sup>5</sup> Конституция Грузии : принята 23 марта 2018 г., постановление № 2071. URL: <http://www.parliament.ge/ge/kanonmdebloba/constitution-of-georgia-68> (дата обращения: 12.05.2023).

<sup>6</sup> Конституция Кыргызской Республики : принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 г. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202913> (дата обращения: 12.05.2023).

<sup>7</sup> Конституция Республики Таджикистан : принята 6 нояб. 1994 г. путем всенародного референдума. URL: <http://www.president.tj/ru/taxonomy/term/5/112> (дата обращения: 12.05.2023).

<sup>8</sup> Конституция Туркменистана : принята 14 сент. 2016 г.; по сост. на 11 окт. 2017 г. URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31337929](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31337929). (дата обращения: 12.05.2023).

<sup>9</sup> Конституция Республики Узбекистан : принята 8 дек. 1992 г. на одиннадцатой сессии Верховного Совета Республики Узбекистан двадцатого созыва. URL: [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=818](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=818). (дата обращения: 12.05.2023).

<sup>10</sup> О прокуратуре Российской Федерации : Федер. закон от 17 янв. 1992 г. № 2202-1 : в ред. от 27 дек. 2018 г. // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_262/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/) (дата обращения: 23.04.2023).

<sup>11</sup> О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации : Федер. конституционный закон № 2-ФКЗ : одобрен Гос. Думой 22 нояб. 2013 г. : одобрен Советом Федерации

27 нояб. 2013 г. // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_158640/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_158640/) (дата обращения: 23.04.2023).

торые, согласно ч. 1 ст. 129 Конституции Российской Федерации, призваны осуществлять контроль за соблюдением конституционных установлений во всех сферах деятельности государства, исполнением действующих на территории России законов, а также уголовное преследование, исходя из своих полномочий, и осуществляет надзор за обеспечением прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства.

Одновременно автор настоящей публикации указывает на то обстоятельство, что прокуратура как орган надзора в Конституцию Республики Молдова не включена, а в соответствии с ее ч. 1 ст. 124 представляет общие интересы общества и защищает правопорядок, а также права и свободы граждан, руководит уголовным преследованием и осуществляет его, представляет в соответствии с законом обвинение в судебных инстанциях.

Аналогичным образом законодателем сформулированы нормы уголовно-процессуальных кодексов большинства государств — участников СНГ (ст. 84.5 УПК Азербайджана<sup>12</sup>, ч. 1 ст. 52 УПК Армении, ч. 1 ст. 25 УПК Беларуси, ч. 1 ст. 58 УПК Казахстана, п. 1 ч. 1 ст. 33 УПК Кыргызстана, ч. 2 ст. 36 УПК Таджикистана, ст. 71 УПК Туркменистана, ст. 33 УПК Узбекистана), предусматривающие надзорную деятельность прокурора в досудебном уголовном производстве.

При этом автор отмечает, что надзорная функция прокурора по УПК Беларуси является принципом уголовного процесса (гл. 2 УПК), и в соответствии со ст. 25 УПК Беларуси на прокурора возложена функция надзора за исполнением органами предварительного расследования законов на этапах проверки заявлений, сообщений о преступлении и в дальнейшем при возбуждении уголовного дела и осуществлении по нему предварительного расследования, а также осуществления надзора за соответствием закону принимаемых судом решений и принятия мер по устранению нарушений законности должностными лицами органов предварительного расследования и органов дознания.

4. *Сочетание в деятельности прокурора в досудебном производстве функций надзора и уголовного преследования* характерно для большинства стран СНГ, в которых указанные конституционные установления были реализованы. Например, в ст. 84.1, 84.2 УПК Азербайджана основными направлениями деятельности органов прокуратуры были и остаются уголовное

преследование и осуществление надзора за верховенством закона в уголовном судопроизводстве. Аналогичные положения о полномочиях прокурора в части сочетания надзора и процессуального контроля содержатся в ч. 1 ст. 52 УПК Армении, ч. 1, 4 ст. 34 УПК Беларуси, ч. 1 ст. 193 УПК Казахстана, ч. 1 ст. 33 УПК Кыргызстана, ч. 1, 2 ст. 36 УПК Таджикистана, ст. 234 УПК Туркменистана.

5. *Особенности осуществления прокурорского надзора.* Автор считает возможным выделить содержащийся в уголовно-процессуальных кодексах ряда государств процессуальный статус прокурора. Например, в соответствии с ч. 3 ст. 193 УПК Казахстана процессуальный статус прокурора определяет руководитель соответствующего органа прокуратуры, который поручает прокурору осуществление надзора по уголовному делу с момента начала досудебного расследования и при реализации своих полномочий при поддержании государственного обвинения в суде. О необходимости реализации данного предложения в российском уголовно-процессуальном законодательстве и тем самым совмещения в лице одного прокурора функций надзора за предварительным расследованием и поддержанием государственного обвинения в суде указывала в своем диссертационном исследовании на соискание ученой степени Н. П. Кириллова [5, с. 9].

Вместе с тем автор отмечает, что не во всех зарубежных государствах уголовно-процессуальная деятельность прокурора на стадиях предварительного расследования и судебного разбирательства заключается в осуществлении надзора, а также одновременно с надзорной деятельностью включает в себя и осуществление уголовного преследования.

Так, п. 37 ст. 6, ч. 1 ст. 51 УПК Молдовы процессуальную деятельность прокурора обуславливает исключительно уголовным преследованием, в процессе осуществления которого прокурор надзирает за своевременным раскрытием совершенных преступлений и привлечением к уголовной ответственности лиц, их совершивших, при условии, чтобы невиновное лицо не было подвергнуто необоснованному уголовному преследованию (п. 6 ч. 1 ст. 52 УПК Молдовы). Аналогичные положения содержатся в § 152 (абз. 2) УПК Германии, которые возлагают на прокуратуру обязанность принятия необходимых мер по расследованию совершенных преступлений и привлечению к ответственности виновных лиц, если наличествуют достаточные для этого данные.

6. *Особенности реализации прокурором функции процессуального руководства предварительным расследованием.*

<sup>12</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Азербайджанской Республики: утв. Законом Азербайджанской Республики от 14 июля 2000 г. № 907-IQ; с изм. и доп. по сост. на 30 нояб. 2018 г. // URL: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30420280](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30420280) (дата обращения: 12.05.2023).

С учетом принятия российским законодателем Федерального закона от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ<sup>13</sup> актуальным представляется изучение в уголовно-процессуальном законодательстве как стран бывшего СССР, так и государств дальнего зарубежья вопроса осуществления прокурором функции процессуального руководства предварительным расследованием. Так, ст. 32 УПК Грузии содержит положения о том, что прокуратуры процессуальное руководство следствием осуществляют в рамках выполнения функции уголовного преследования. В этой связи следует выделить дискреционные полномочия прокурора по уголовно-процессуальному законодательству данного государства о его праве отказаться начать уголовное преследование. При этом согласно ст. 168 УПК Грузии данное законодательное установление не позволяет обжаловать указанное решение в суд и лишь однократно может быть обжаловано вышестоящему прокурору.

Указанные выше положения уголовно-процессуального законодательства об усмотрении прокурора в части его полномочий отказаться в осуществлении уголовного преследования особенно характерны для уголовно-процессуального законодательства США, где данное положение закона именуется «усмотрение обвинительной власти» [2, с. 454]. Данное полномочие прокурора действует с момента принятия к своему производству уголовного дела, если даже по нему имеются достаточные доказательства для вынесения судом обвинительного приговора [1, с. 15], что представляет научный и прикладной интерес для совершенствования положений российского уголовно-процессуального законодательства в указанной сфере деятельности органов прокуратуры.

7. *Об иных полномочиях органов прокуратуры, осуществляемых в ходе предварительного расследования уголовного дела.* Анализируя по уголовно-процессуальным кодексам зарубежных государств полномочия прокурора, реализуемые им в ходе производства расследования по уголовному делу, автор отмечает, что прокуроры, как правило, обладают широким кругом полномочий. Так, прокуроры государств бывшего постсоветского пространства *обладают полномочием по возбуждению уголовного дела* (ст. 84.2.1 УПК Азербайджана, ст. 27 УПК Армении, ч. 4 ст. 34 УПК Беларуси, ч. 1 ст. 168 УПК Таджикистана и ряда других государств — участников СНГ).

При отсутствии в уголовно-процессуальных кодексах ряда государств бывшего СССР стадии возбуждения уголовного дела, например, в Казахстане, где началом досудебного расследования в соответствии с ч. 1 ст. 179 УПК Казахстана является регистрация в Едином реестре досудебных расследований заявления, сообщения об уголовном правонарушении либо производство должностным лицом органа предварительного расследования любого из неотложных следственных действий. Кроме того, исходя из содержания ч. 1 ст. 185, п. 1 ч. 1 ст. 193 УПК Казахстана, на прокурора также возложена обязанность принятия и регистрации заявления, сообщения о совершенном или готовящемся преступлении.

В большинстве государств бывшего постсоветского пространства по аналогии с нормами российского уголовно-процессуального законодательства в круг полномочий прокурора входит проверка исполнения требований закона, регламентирующих процессуальный порядок приема, регистрации и разрешения сообщений о совершенных или подготавливаемых уголовно наказуемых деяниях (ст. 84.5.1 УПК Азербайджана, п. 1 ч. 2 ст. 53 УПК Армении, п. 1 ст. 179 УПК Беларуси и ряда других государств ближнего зарубежья).

Одновременно в отличие от Российской Федерации в уголовно-процессуальных кодексах ряда зарубежных стран закреплены следующие полномочия прокурора:

— при отмене постановления органа предварительного расследования об отказе в возбуждении уголовного дела одновременно возбудить уголовное дело (п. 1 ч. 1 ст. 53 УПК Армении, п. 6 ст. 179 УПК Беларуси, ч. 3 ст. 221 УПК Туркменистана и ряда других государств), что из Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации было исключено указанным выше Федеральным законом от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ и сегодня активно обсуждается в научной среде и практическими работниками;

— в отличие от Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации по уголовно-процессуальному законодательству государств ближнего зарубежья прокурору предоставлено право на самостоятельное расследование уголовного дела и производство следственных и других процессуальных действий, на что указывают положения ст. 84.2.1, 84.5.16 УПК Азербайджана; ч. 4, п. 3, 4 ч. 5 ст. 34 УПК Беларуси; ч. 3 ст. 58, п. 1, 12, 12-1 ч. 1 ст. 193 УПК Казахстана и ряда других государств. Аналогичные положения содержит и законодательство государств дальнего зарубежья, например, по УПК Франции прокурор вправе осуществлять функции следователя на любой стадии расследования или предписать следственному

<sup>13</sup> О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: Федер. закон № 87-ФЗ: принят Гос. Думой 11 мая 2007 г.: одобрен Советом Федерации 25 мая 2007 г. // СПС КонсультантПлюс: сайт. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_38313/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_38313/) (дата обращения: 12.05.2023).

судье произвести следственные действия в интересах правосудия;

— по осуществлению продления процессуальных сроков расследования уголовного дела, механизм которого предусмотрен в ст. 218.6–218.9 УПК Азербайджана; ч. 5 ст. 197 УПК Армении; п. 7 ч. 5 ст. 34 и ч. 3, 4, 6 ст. 190 УПК Беларуси и законодательстве других государств, что представляется актуальным и для уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации, ибо действующая редакция ст. 162 УПК РФ, регламентирующая порядок продления процессуальных сроков расследования, противоречит содержанию ст. 61 УПК РФ о разумном сроке уголовного судопроизводства, поскольку допускает продление процессуальных сроков расследования фактически без их ограничений, кроме истечения установленных ст. 78 УК РФ сроков давности;

— истребовать в соответствии со ст. 84.5.2, 84.5.18 УПК Азербайджана; п. 2 ч. 2 и п. 3 ч. 3 ст. 53 УПК Армении; п. 1 ч. 5 ст. 34 УПК Беларуси и других государств уголовное дело для ознакомления с ним без каких-либо ограничений. И по аналогии с данным правилом прокуроры имеют право получать уголовное дело для проверки (п. 9 ч. 1 ст. 193 УПК Казахстана; п. 8 ч. 1 ст. 234 УПК Туркменистана); затребовать дело для проверки (ст. 382 УПК Узбекистана); иметь доступ к материалам уголовного дела (п. 1 ч. 2 ст. 33 УПК Кыргызстана); требовать материалы уголовных дел для ознакомления с ними (§ 161 УПК Германии).

Анализ деятельности прокурора по уголовно-процессуальному законодательству ряда зарубежных государств бывшего постсоветского пространства позволяет выделить и ряд других полномочий, таких как:

— дача письменных указаний по расследуемому уголовному делу, в том числе о направлении расследования и производстве отдельных следственных действий (ст. 84.5.7 УПК Азербайджана; п. 6 ч. 2 ст. 53 УПК Армении; п. 6 ч. 5 ст. 34 УПК Беларуси; п. 5, 7 ч. 1 ст. 193 УПК Казахстана и др.) вне зависимости от формы предварительного расследования либо их ведомственной принадлежности;

— право обращения в суд с ходатайством или дача согласия органу расследования на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, о продлении либо об отмене или изменении меры пресечения, ограничивающей конституционные права граждан на свободу и личную неприкосновенность (ст. 84.5.11 УПК Азербайджана; п. 5 ч. 3 ст. 53, ч. 2 ст. 136, ч. 1 ст. 285 УПК Армении; ч. 1 ст. 146, ч. 2, 3 ст. 147 УПК Казахстана и др.);

— санкционирование избрания меры пресечения, ограничивающей конституционные

права граждан на свободу и личную неприкосновенность (п. 7, 14 ч. 5 ст. 34, ч. 3, 4 ст. 125, ч. 3, 4 ст. 126, ч. 3, 4, 4.1 ст. 127 УПК Беларуси);

— право обращения в суд непосредственно с ходатайствами или давать согласие должностным лицам, осуществляющим расследование по уголовному делу, на обращение в суд с ходатайством о производстве ограничивающих конституционные права участника уголовного процесса следственных действий (п. 6 ч. 1 ст. 193 УПК Казахстана; п. 4 ч. 2 ст. 33, ч. 5 ст. 158 УПК Кыргызстана; п. «д» ч. 6 ст. 33 УПК Грузии и др.); участвовать в судебных заседаниях (п. 14 ч. 1 ст. 193 УПК Казахстана и др.) или лично санкционировать производство таких следственных действий (п. 14 ч. 5 ст. 34 УПК Беларуси; ст. 382 УПК Узбекистана). По УПК Германии (§ 98 абзац 1, § 100 абзац 1, § 100b абзац 1, § 105 абзац 1, § 111e абзац 1, § 111n абзац 1) — подобные решения принимают суды, однако в неотложных случаях — прокуратура.

Одновременно следует отметить, что как и в российском уголовно-процессуальном законодательстве, так и в процессуальном законодательстве отдельных зарубежных стран прокурору предоставлены полномочия:

— требовать устранения допущенных органами дознания и предварительного следствия нарушений законодательства в ходе дознания или предварительного следствия (в частности, п. 11 ч. 5 ст. 34 УПК Беларуси); а также вносить представление об устранении нарушений закона (п. 26 ч. 1 ст. 52 УПК Молдовы и др.);

— отменять незаконные или необоснованные решения должностных лиц органов предварительного расследования и органов дознания (п. 5 ч. 5 ст. 34 УПК Беларуси; п. 10 ч. 1, п. 2 ч. 2 ст. 193 УПК Казахстана и др.);

— разрешать самоотводы и отводы должностных лиц органов предварительного расследования (ч. 3 ст. 89 УПК Казахстана и др.);

— отстранять должностных лиц органов предварительного расследования в случаях нарушения ими закона (п. 10 ч. 2 ст. 53 УПК Армении; п. 7 ч. 2 ст. 193 УПК Казахстана и др.);

— изымать и передавать уголовные дела от одного должностного лица органа расследования другому (п. 3 ч. 2 ст. 53 УПК Армении; п. 2 ч. 5 ст. 34 УПК Беларуси и др.), в том числе независимо от подследственности.

Одновременно, в отличие от положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, прокурору по зарубежному законодательству предоставлено право:

— самостоятельно прекращать уголовное дело или уголовное преследование (ст. 84.5.13 УПК Азербайджана; п. 11 ч. 1 ст. 193 УПК Казахстана и др.);

— утверждать решения следователя, дознателя о прекращении расследования или согласие на прекращение уголовного дела (ч. 1 ст. 314 УПК Туркменистана; ст. 382 УПК Узбекистана и др.);

— возобновлять расследование по делу, производство по которому ранее было прекращено (ч. 1 ст. 264 в контексте п. 13 ч. 2 ст. 53 УПК Армении; ч. 1 ст. 254 УПК Беларуси и др.);

— принимать решение о приостановлении производства по уголовному делу (ст. 277.1 в редакции положений ст. 84.2.1 УПК Азербайджана; ч. 8 ст. 45 УПК Казахстана и др.).

— составлять обвинительный акт (п. 2 ч. 1 ст. 302 УПК Казахстана); обвинительное заключение (ч. 1 ст. 248 УПК Таджикистана и ст. 328 УПК Туркменистана), самостоятельно составлять итоговое решение по направляемому в суд уголовному делу, а также принимать решение о прекращении производства по уголовному делу или уголовного преследования (п. 2 ст. 291 УПК Молдовы);

— в соответствии с § 170 (абзац 1) УПК Германии возбуждать и направлять в суд обвинительное заключение.

В заключение автор считает необходимым высказать следующее. Безусловно, что изучение опыта реализации прокурором функций надзора за уголовно-процессуальной деятельностью следователей и осуществления уголовного преследования как государств бывшего постсоветского пространства, так и дальнего

зарубежья имеет своей целью рассмотрение вопроса о возможности имплементации отдельных положений законодательства ряда государств в российское уголовно-процессуальное законодательство с целью повышения эффективности роли прокурора в досудебном уголовном производстве и в целом в российском уголовном процессе.

В числе положений уголовно-процессуального законодательства, по мнению ряда представителей научной общественности и правоприменителей, возможно установление объема полномочий прокурора вне зависимости от формы предварительного расследования. Заслуживают внимание и особенности регулирования полномочий прокурора в части обязательности исполнения следователями, дознавателями, органами дознания его требований о возбуждении уголовного дела; упорядочения полномочий прокурора в части истребования им материалов уголовного дела для их изучения; наделения прокурора при поступлении к нему уголовного дела с обвинительным заключением полномочиями по переквалификации уголовно наказуемого деяния на менее тяжкое преступление или исключению из обвинения отдельных эпизодов преступной деятельности, а также предоставления ему возможности изменения обвинения в суде на более тяжкое по опыту ряда государств, включая уголовно-процессуальное законодательство Республики Беларусь.

### Список литературы:

1. Беляев В. П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2006.
2. Бернам У. Правовая система США / науч. ред. В. А. Власихин. 3-й вып. Москва, 2006.
3. Гуценко К. Ф., Головкин Л. В., Филимонов Б. А. Уголовный процесс западных государств : учеб. пособие. 2-е изд., доп. и испр. Москва, 2002.
4. Казаков В. В. Служба прокуроров в России и в других государствах — участниках СНГ: ретроспектива и современность // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2012. № 1 (27).
5. Кириллова Н. П. Процессуальные функции профессиональных участников состязательного судебного разбирательства уголовных дел в суде первой инстанции : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Санкт-Петербург, 2008.
6. Правовые системы стран мира : Энциклопедический справочник / отв. ред. А. Я. Сухарев. 3-е изд., перераб. и доп. Москва, 2003.

### References:

1. Belyaev V. P. Kontrol' i nadzor kak formy yuridicheskoy deyatel'nosti: voprosy teorii i praktiki : avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. Saratov, 2006.
2. Bernam U. Pravovaya sistema SSHA / nauch. red. V. A. Vlasihin. 3-j vyp. Moskva, 2006.
3. Gucenko K. F., Golovko L. V., Filimov B. A. Ugolovnyj process zapadnyh gosudarstv : ucheb. posobie. 2-e izd., dop. i ispr. Moskva, 2002.
4. Kazakov V. V. The service of prosecutors in Russia and in other CIS member States: a retrospective and modernity // Bulletin of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation. 2012. № 1 (27).
5. Kirillova N. P. Processual'nye funkicii professional'nyh uchastnikov sostyazatel'nogo sudebnogo razbiratel'stva ugovolnyh del v sude pervoj instancii : avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. Sankt-Peterburg, 2008.
6. Pravovye sistemy stran mira : Enciklopedicheskij spravochnik / otv. red. A. Ya. Suharev. 3-e izd., pererab. i dop. Moskva, 2003.

7. Стойко Н. Г. Уголовный процесс западных государств и России: сравнительное теоретико-правовое исследование англо-американской и романо-германской правовых систем : моногр. Санкт-Петербург, 2006.
8. Халиулин А. Г. Уголовное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации (проблемы осуществления в условиях правовой реформы) : дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 1997.
7. Stojko N. G. Ugolovnyj process zapadnyh gosudarstv i Rossii: sravnitel'noe teoretiko-pravovoe issledovanie anglo-amerikanskoj i romano-germanskoj pravovyh sistem : monogr. Sankt-Peterburg, 2006.
8. Haliulin A. G. Ugolovnoe presledovanie kak funkciya prokuratury Rossijskoj Federacii (problemy osushchestvleniya v usloviyah pravovoj reformy) : dis. ... d-ra jurid. nauk. Moskva, 1997.

**Для цитирования:**

Гасымов Аяз Ниязович. К вопросу о надзорной деятельности прокурора в досудебном производстве зарубежных стран // Труды академии управления МВД России. 2023. № 3 (67). С. 88–96.

**For citation:**

Gasimov Ayaz Nizamovich. On the Issue of the Supervisory Activity of the Prosecutor in the Pre-trial Proceedings of Foreign Countries // Proceedings of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2023. № 3 (67). С. 88–96.

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

ORCID 0000-0002-2367-3369

E-mail: ivanovpi1952@yandex.ru

Научная специальность:  
5.1.4. Уголовно-правовые науки

УДК 343.9

DOI 10.24412/2072-9391-2023-367-97-107

Дата поступления статьи: 4 мая 2023 г.

Дата принятия статьи в печать: 18 сентября 2023 г.

## **Ретроспективный и компаративный анализ эволюции оперативно-розыскного предупреждения экономических и коррупционных преступлений**

## **Retrospective and Comparative Analysis of the Evolution of Operational Investigative Prevention of Economic and Corruption Crimes**

### **Аннотация**

**Актуальность:** в настоящей статье анализируются различные точки зрения исследователей по вопросу эволюции оперативно-розыскного предупреждения преступлений экономической и коррупционной направленности в современных условиях. Между тем автор не ставит перед собой цель всестороннего освещения всех вопросов, связанных с указанным направлением деятельности органов внутренних дел и их подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции, ибо она в отдельно взятой статье вряд ли достижима.

Утверждается, что на повышение эффективности оперативно-розыскного предупреждения в первую очередь направлено создание оптимальной современной модели организации деятельности указанных подразделений по осуществлению оперативно-розыскного предупреждения экономических и коррупционных преступлений, совершаемых, в частности, на объектах сферы бюджетного финансирования<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> В дальнейшем наряду с использованием полного словосо-

**Petr Ivanovich Ivanov,**  
Doctor of Law, Professor,  
Merited Lawyer of the Russian Federation,  
Chief Researcher of the Research Center,  
Management Academy of the Ministry  
of the Interior of Russia,  
Russian Federation, 125171, Moscow,  
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8

ORCID 0000-0002-2367-3369

E-mail: ivanovpi1952@yandex.ru

Scientific specialty:  
5.1.4. Criminal Law Sciences

### **Abstract**

**The relevance:** this article analyzes the various points of view of researchers on the evolution of operational investigative prevention of crimes of economic and corruption orientation in modern conditions. Meanwhile, the author does not set himself the goal of comprehensive coverage of all issues related to this area of activity of the internal affairs bodies (ATS) and their economic security and anti-corruption units, because it is hardly achievable in a single article.

It is stated that, first of all, the creation of an optimal modern model of organizing the activities of these units for the implementation of operational and investigative prevention of economic and corruption crimes committed, in particular, at the objects of the sphere of budget financing is aimed at improving the effectiveness of operational and investigative prevention.

**The problem statement:** its essence is to resolve the existing contradiction in the conditions of intensive manifestation of new challenges and threats to economic security in the sphere of budget financing between the urgent need against this

**Постановка проблемы:** ее суть заключается в разрешении существующего противоречия в условиях интенсивного проявления в сфере бюджетного финансирования новых вызовов и угроз экономической безопасности между острой потребностью на этом фоне повышения эффективности осуществления оперативно-розыскного предупреждения экономических и коррупционных преступлений как ответной реакции со стороны органов внутренних дел и их названных подразделений и отсутствием на сегодня разработанной современной модели его организации.

**Цель исследования:** выработка научно верной указанной модели на основе обобщения передового отечественного и зарубежного опыта, а также создание предпосылок для формирования частной теории оперативно-розыскного предупреждения преступлений.

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

**Результаты и ключевые выводы:** учет уже известных закономерностей при разработке современной модели организации оперативно-розыскного предупреждения экономических и коррупционных преступлений должен выступить в качестве объективной для этого предпосылки. Автором в настоящей научной статье предпринята попытка теоретически обосновать важность разработки указанной модели с учетом современных реалий, которая, по его мнению, является своеобразным инструментом оптимизации рассматриваемого вида деятельности. Одновременно высказано предложение о необходимости заблаговременно подвергнуть научному осмыслению организационно-правовой механизм претворения ее в жизнь.

чтения «оперативно-розыскное предупреждение экономических и коррупционных преступлений, совершаемых на объектах сферы бюджетного финансирования», также используются термины «оперативно-розыскное предупреждение» либо «предупреждение».

**Ключевые слова:** органы внутренних дел; подразделения ЭБиПК; оперативно-розыскное предупреждение преступлений; экономическая и коррупционная их направленность; объекты сферы бюджетного финансирования.

background to increase the effectiveness of the operational search prevention of economic and corruption crimes as a response from the Department of Internal Affairs and their named units and the absence of a developed modern model of its organization.

**The purpose of the study:** to develop a scientifically verified specified model based on the generalization of advanced domestic and foreign experience, as well as developments in the theory of crime prevention.

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

**Results and key conclusions:** taking into account already known patterns in the development of a modern model of the organization of operational investigative prevention of economic and corruption crimes should act as an objective prerequisite for this. The author in this scientific article attempts to theoretically substantiate the importance of developing this model taking into account modern realities, which, in his opinion, is a kind of tool for optimizing the type of activity under consideration. At the same time, a proposal was made on the need to subject the future organizational and legal mechanism of its implementation to scientific understanding in advance.

**Keywords:** internal affairs bodies; economic security and anti-corruption units; operational and investigative prevention of crimes; their economic and corruption orientation; objects of the sphere of budget financing.

Оперативно-розыскное предупреждение экономических и коррупционных преступлений на объектах сферы бюджетного финансирования ведомственной Кон-

цепцией<sup>2</sup>, разработанной на основании и во

<sup>2</sup> Об утверждении Концепции реализации в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации государственной

исполнение основных положений Стратегии экономической безопасности<sup>3</sup>, рассматривается на сегодня как одно из приоритетных направлений деятельности *ФСБ России*, а также органов внутренних дел (далее — ОВД) и их подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции (далее — ЭБиПК), поскольку криминализация экономических отношений и коррупция наряду с другими явлениями и процессами включены в число основных вызовов и угроз экономической безопасности страны.

Указанная разновидность предупреждения<sup>4</sup>, базирующаяся на криминологической, *криминалистической* теории и практике, в содержательном плане включает в себя: общую и индивидуальную профилактику; недопущение совершения замышляемых и подготавливаемых преступлений, а также пресечение покушений на преступление. В представленном виде мы обнаруживаем некоторую схожесть структурных элементов предупреждения преступлений в теории оперативно-розыскной деятельности (далее — ОРД) и криминологии. В действительности по форме они не отличаются. Что же касается содержания, то, в частности, оперативно-розыскное предупреждение существенным образом отличается от криминологического как по субъектам, его осуществляющим, так и объектам превентивного воздействия, не говоря уже о средствах и методах его практического осуществления. Многолетняя практика убедительно доказала эффективность оперативно-розыскного предупреждения особенно по делам об организованной преступности, носящей межрегиональный, трансграничный и международный характер, в том числе экономической направленности.

В теории ОРД оперативно-розыскное предупреждение рассматривается в нескольких значениях: как одна из задач ОРД, ее функция и как организационно-тактическая форма.

Если вести речь о задачах, то они условно делятся на общие<sup>5</sup> и частные. Среди частных за-

дач оперативно-розыскное предупреждение экономических и коррупционных преступлений на объектах сферы бюджетного финансирования на сегодня является наиболее востребованной (насушной, приоритетной) особенно правоприменительной практикой деятельности подразделений ЭБиПК ОВД, ибо на сегодня эта служба считается головной в системе ОВД по противодействию экономическим и коррупционным преступлениям, в том числе средствами и методами оперативно-розыскного предупреждения. Законодатель, закрепляя в Федеральном законе «Об оперативно-розыскной деятельности» (ст. 2) предупреждение как задачу, скорее всего, имеет в виду рассматриваемую нами разновидность.

Исследователи справедливо отмечают, что среди множества разновидностей криминологическое<sup>6</sup>, *уголовно-процессуальное, криминалистическое, судебно-экспертное* и оперативно-розыскное предупреждения занимают особое место. Это во многом, на наш взгляд, обусловлено нахождением их в единой системе наук криминального цикла, а также законодательным закреплением оперативно-розыскного предупреждения. Разумеется, этого недостаточно, ибо «вести целенаправленную борьбу с различными проявлениями преступности и эффективно выбирать меры воздействия на личность преступника, тактические приемы проведения оперативно-розыскных действий затруднительно без знаний оперативными сотрудниками основ криминологии»<sup>7</sup>, в частности, общей теории предупреждения преступлений, а также теории оперативно-розыскного предупреждения как системы научных идей, базирующихся на обобщенном практическом опыте и закономерностях и включающих совокупность следующих ключевых (концептуальных) положений:

— специфическую систему знаний, изучающих тайные действия преступников, типичные признаки латентных преступлений и наиболее эффективные, преимущественно негласные силы, средства и методы, применяемые оперативными подразделениями полиции для их своевременного выявления, предупреждения и раскрытия;

— ряд закономерностей, используемых при углубленном познании предмета названной теории (раскрывающие ее сущность, причинно-следственные связи механизма предупреждения, правоотношения, а также организацию,

политики по обеспечению экономической безопасности Российской Федерации : приказ МВД России от 14 октября 2021 г. № 760.

<sup>3</sup> О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года : Указ Президента Рос. Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102432051> (дата обращения: 24.04.2023).

<sup>4</sup> Помимо указанных документов стратегического планирования правовая основа оперативно-розыскного предупреждения содержит и федеральные законы. Об этом см.: Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации : Федер. закон № 182-ФЗ : принят Гос. Думой 10 июня 2016 г. : одобрен Советом Федерации 15 июня 2016 г. // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 24.04.2023).

<sup>5</sup> Об этом см.: Оперативно-розыскная деятельность : учеб. для студ. вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под ред. И. А. Климова. 3-е изд., перераб. и доп. Москва, 2017. С. 50.

<sup>6</sup> Об этом см.: Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации : Федер. закон № 182-ФЗ : принят Гос. Думой 10 июня 2016 г. : одобрен Советом Федерации 15 июня 2016 г. // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 24.04.2023).

<sup>7</sup> Оперативно-розыскная деятельность : учеб. для студ. вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под ред. И. А. Климова. 3-е изд., перераб. и доп. Москва, 2017. С. 38.

тактику и методику оперативно-розыскного предупреждения);

— результаты анализа интенсивного развития (совершенствования) информационно-коммуникационных технологий и его влияние на состояние деятельности по предупреждению преступлений (криминогенной ситуации по линии предупреждения). Цифровая среда начинает рассматриваться как источник новых вызовов и угроз экономической безопасности. В частности, к числу угроз мы относим противоправное использование цифровой валюты, дистанционное мошенничество, киберпреступность, уход от налогообложения путем использования криптовалюты. Заметим, что на сегодня повышенную опасность представляет криминально-коррупционная угроза;

— меры защиты экономических интересов добросовестных предпринимателей и их собственности от преступных посягательств. Практическая реализация данного положения, как видится, может идти двумя путями: посредством вытеснения криминальных структур из легальной экономики и недопущения расширения теневого сектора путем вовлечения в оборот «грязных» денег. Не исключены случаи, когда указанные структуры открывают собственное дело, используя при этом легализованные ими средства. Благодаря принятию комплекса оперативно-розыскных и иных мер, удастся вскрыть факты использования аффилированных организаций с целью придания правомерного вида освоению бюджетных средств, предназначенных для реализации целевых программ (проектов), а также воспрепятствовать созданию фирм-однодневок для обналаживания средств. Более того, в процессе осуществления оперативно-розыскного предупреждения нередко выявляются коррупционные связи криминальных структур в органах власти и управления.

В специальной и юридической литературе указанный вид предупреждения рассматривается как в узком, так и в широком смысле слова. Так, авторы одного из учебников полагают, что предупреждение преступлений заключается в деятельности по установлению лиц, замысливающих конкретное преступление, и принятию необходимых мер, исключающих реализацию их намерений<sup>8</sup>. Нетрудно заметить, что приведенное определение может послужить примером узкого его понимания. Что же касается предупреждения в широком смысле, то его определение приведем чуть ниже по ходу наших рассуждений.

Между тем проведенное нами выборочное изучение монографических работ убедительно показывает, что в настоящее время среди специалистов оперативно-розыскной науки нет единого мнения относительно понятия, сущности и содержания оперативно-розыскного предупреждения преступлений. Забегая вперед, отметим, что понятие на сегодня существует в двух разновидностях: общее (единое) и специальное (частное, особенное). Так, в частности, в Инструкции о деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений, утвержденной приказом МВД России от 17 января 2006 г., предупреждение преступлений вообще определяется как деятельность служб, подразделений и сотрудников ОВД, осуществляемая в пределах их компетенции, направленная на недопущение преступлений путем выявления, устранения или нейтрализации причин, условий и обстоятельств, способствующих их совершению, оказания профилактического воздействия на лиц с противоправным поведением. Как видим, при этом ведомственным нормативным правовым актом, на наш взгляд, подчеркиваются три ключевых момента: 1) многообразие субъектов, осуществляющих его в пределах их компетенции; 2) нацеленность на недопущение противоправных уголовно-правовых деяний; 3) способ достижения цели (выявление и устранение причин и условий, оказание профилактического воздействия на подучетных лиц, от которых можно ожидать совершения указанных деяний). Исходя из приведенных положений, можно сделать вывод о том, что вся эта работа, несмотря на происходящие в обществе криминальные процессы, преследует по большому счету одну единственную цель — сдерживание и сокращение преступности.

Как нам представляется, вышеприведенное нами определение содержит один недостаток: в нем ничего не сказано про приготовление лицом к преступлению и покушение на него. Как известно из криминологической теории предупреждения преступлений, названные противоправные действия составляют неотъемлемый элемент системы предупреждения, а потому их не следует выбрасывать из общего контекста.

Особенности предупреждения обусловлены множеством существующих факторов, в том числе организационным построением самой системы МВД России, которая на сегодня имеет 5 уровней управления: федеральный, региональный, окружной, межрегиональный и муниципальный (районный). В соответствии с ним и различают пять видов (уровней) предупреждения преступлений, а это накладывает свой отпечаток на его организацию (упорядочение).

Мы считаем, что при определении понятия «предупреждение преступлений» следует исхо-

<sup>8</sup> Оперативно-розыскная деятельность: учеб. для студ. вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под ред. И. А. Климова. 3-е изд., перераб. и доп. Москва, 2017. С. 52.

дить из совокупности системообразующих признаков, состоящих из общих и специальных черт (свойств). Укажем их.

*Общими признаками*, характеризующими деятельность по предупреждению преступлений, на наш взгляд, являются: историческая обусловленность; занятие в иерархии видов правоохранительной деятельности в качестве главного его направления; наличие системы профилактических мероприятий; нацеленность на недопущение преступлений; представление как одного из элементов системы противодействия преступности; законодательное и иное нормативно-правовое регулирование; многоцелевой ее характер; многосубъектность.

К числу *специальных признаков* следует отнести: сочетание гласных и негласных видов деятельности, подпитываемых из различных источников информации; использование при принятии предупредительных мер оперативно-розыскных сил, средств, методов и мероприятий; наличие «ядра» предупреждения в виде оперативно-розыскной профилактики (общей и индивидуальной); внешнюю выраженность процесса предупреждения в таких формах, как оперативно-профилактические мероприятия и операции; выделение из общего числа субъектов предупреждения особой группы в виде оперативных подразделений полиции и их сотрудников; относительную самостоятельность в системе организационно-тактических форм ОРД оперативно-розыскного предупреждения; взаимообусловленность и взаимозависимость форм ОРД; совокупность специфических причин и условий (детерминантов) преступности, отличительными чертами которых выступают неочевидность, скрытость, невидимость от посторонних глаз.

Чтобы убедиться, насколько названные признаки принимались исследователями во внимание при определении понятия «оперативно-розыскное предупреждение», мы решили привести существующие на сегодня точки зрения на этот счет.

Следует заметить, что одним из первых в теории ОРД изучением проблемы предупреждения преступлений вплотную занялся профессор А. Г. Лекарь [8], который вводит в ее понятийно-категориальный аппарат «новый» термин «предотвращение преступлений» [5], вкладывая в его понятие следующие составляющие: причины и условия (детерминанты), пресечение уголовно наказуемых деяний и покушение на совершение преступления. Как видим, он вовсе не употребляет слово «предупреждение», аргументируя в своей монографической работе авторскую позицию.

Спустя некоторое время указанный термин незаметно «исчезает» из понятийно-категори-

ального аппарата теории ОРД, взамен приходит «оперативно-розыскное предупреждение» или просто «предупреждение».

Продолжателями исследования проблемы предупреждения уже в новых социально-экономических и иных условиях выступили профессор Б. Е. Богданов, В. Г. Бобров, В. М. Аتماжитов, Г. К. Синилов [10], Е. В. Токарев [12] и другие, которые в своих научных работах обосновали оперативно-розыскное предупреждение преступлений как общеприемлемый термин, одновременно утверждая необходимость его признания в качестве главного направления деятельности ОВД и их подразделений службы экономической безопасности. Из широко развернувшейся среди ученых полемики удалось все же отстоять авторскую позицию, убеждая оппонентов в следующем: оперативно-розыскное предупреждение — одна из основных организационно-тактических форм ОРД; оно выступает в качестве главного направления деятельности оперативных подразделений ОВД; наконец, предложенный ими термин есть собирательное системное понятие, что является, по их мнению, ключевым.

По сей день эти принципиально важные положения в оперативно-розыскной науке остаются незыблемыми и ими исследователи, продолжая дальнейшее изучение проблемы предупреждения, постоянно руководствуются. Но жизнь не стоит на месте, поскольку она также подчинена законам материалистической диалектики, не говоря уже о достижениях представителей оперативно-розыскной науки в области предупредительной деятельности на определенном этапе развития общества.

Указанные авторы в своих научных трудах, в частности, констатируют, что оперативные подразделения полиции в своей повседневной работе должны мобилизовать свои усилия и возможности в плане предупреждения преступлений по трем основным направлениям, преследующим *цель*:

— выявления и устранения (нейтрализации) скрытых (неочевидных) обстоятельств, способствующих их совершению прежде всего в организованной форме. Такая работа, в частности, непосредственно осуществляется в рамках оперативно-розыскной профилактики как составной части оперативно-розыскного предупреждения рассматриваемых видов преступлений;

— установления лиц, осуществляющих подготовку к преступлению экономической и коррупционной направленности и (или) покушение на них, и принятия оперативно-розыскных мер по пресечению их противоправной деятельности в соответствии с законодательством об ОРД;

— выявления и постановки в установленном порядке на оперативно-розыскной профилактический учет лиц, склонных к совершению преступлений экономической и коррупционной направленности.

Между тем некоторые специалисты в области теории ОРД (А. В. Журавлев [3], И. А. Королев [7], Э. В. Марзаев [9], В. В. Сонин [11] и другие), говоря об оперативно-розыскном предупреждении, придерживаются несколько иной точки зрения. В частности, они предлагают употреблять другой термин — «оперативно-розыскной комплекс», приводят его обоснование (свою аргументацию) и формулируют определение. По их мнению, оперативно-розыскной комплекс в содержательном плане есть взаимоувязанная система мер, носящих теоретический, правовой, организационный, тактический, информационный, экономический и иной характер, и принимаемых оперативными подразделениями полиции в целях недопущения совершения преступлений, успешного решения оперативно-тактических задач, стоящих перед ними. Данный комплекс рассматривается ими как собирательное понятие и выступает своеобразным инструментом разрешения возникающих задач в рамках следующих типичных криминальных ситуаций: «от подучетного лица — к преступлению», «от преступного события — к подучетному лицу», «от преступно нажитого имущества — к механизму его формирования», «от предикатного преступления — к легализации доходов, полученных от его совершения», «от формирования умысла — к мерам по его пресечению», «от жертвы [4] — к лицу (лицам), склонным к преступлениям».

По мнению указанных авторов, предложенный ими оперативно-розыскной комплекс, будучи научно выверенный и не противоречащий действующему законодательству и иным нормативным правовым актам, несет в себе достаточно много преимуществ в плане противодействия преступности, включая выявление и пресечение преступлений. Особый акцент делается на использование в интересах предупреждения возможностей всех организационно-тактических форм ОРД путем своевременного получения оперативно значимой информации о лицах, представляющих оперативный интерес, фактах преступного события, криминальных обстоятельствах, предметах, наиболее часто выступающих в качестве источника и носителя следовой информации. К числу названных форм авторы предлагают относить также оперативный контроль<sup>9</sup>, в частности, к тако-

му выводу они пришли, анализируя этап расходования бюджетных средств, выделенных на реализацию национальных проектов (программ). Данный вид контроля по делам экономической и коррупционной направленности носит сквозной характер.

Мы также разделяем высказанную точку зрения<sup>10</sup>, ибо гласная форма контроля не всегда дает положительный эффект. К тому же в настоящее время объявлен мораторий на его осуществление в сфере предпринимательской деятельности, хозяйствующие субъекты которой выступают основными бюджетополучателями.

Заслуживает особого внимания предложение о выстраивании многоуровневой системы отслеживания движения денежных средств, выделенных для реализации национальных проектов (программ), крупных инвестиционных проектов. Трудно не согласиться с исследователями в той части, что в современных условиях это задача первостепенной важности. По их мнению, такая система должна функционировать в виде трех взаимосвязанных между собой уровней, предполагающих: 1) задействование оперативно-розыскного комплекса оперативных подразделений полиции; 2) подключение консолидированных усилий контрольно-надзорных и правоохранительных органов, включая органы, осуществляющие ОРД; 3) наконец, создание специальной подсистемы противодействия со стороны органов власти и управления. Разумеется, найдутся оппоненты, которые могут не согласиться с таким утверждением, ибо отдельные (некоторые) из этих органов, с одной стороны, могут сами выступать объектом пристального оперативного внимания<sup>11</sup>, с другой — субъектом противодействия, оказываемого ими, чтобы выделенные бюджетные средства не стали предметом преступного посягательства. Думается, что такой риск на сегодня реально существует в силу наличия совокупности криминальных факторов.

Неслучайно считают целесообразным внедрение метода риск-ориентированного подхода [6] в предупреждение преступлений экономической направленности, что обеспечивало бы исключение вероятности нанесения вреда (ущерба) экономическим интересам прежде всего бизнес-сообщества в результате реализа-

ветствия процессов их функционирования принятым указанными руководителями управленческим решениям (заданным требованиям); 3) одна из функций управления, обеспечивающая обратную связь между объектом (подчиненными) и субъектом управления (руководителями).

<sup>10</sup> Иванов П. И. Оперативный контроль как разновидность организационно-тактической формы ОРД // Актуальные проблемы оперативного контроля расходования бюджетных средств, выделенных в рамках реализации национальных проектов: сб. межведомственного круглого стола. Москва, 2022. С. 157–168.

<sup>11</sup> Объекты первоочередной оперативной заинтересованности по признаку коррупционной зависимости.

<sup>9</sup> Оперативный контроль есть: 1) одна из форм целенаправленного воздействия руководителей территориальных органов МВД России и их подразделений ЭБиПК на объекты сферы бюджетного финансирования; 2) система наблюдения и проверки соот-

ции угрозы, исходящей от уголовно наказуемых деяний.

В настоящее время среди специалистов теории ОРД существует и такое мнение, суть которого заключается в допустимости включения в научный оборот применительно к предупреждению преступлений такого термина, как «оперативно-розыскное обеспечение», подчеркивающего не только познавательный, деятельностный, организационный подход, но и обеспечительный его характер. В таком понимании специфика, безусловно, очевидна. Она проявляется прежде всего в разведывательно-поисковой направленности в интересах «обслуживания» оперативно-розыскного предупреждения рассматриваемых видов преступлений, поскольку имеем дело с неочевидными (скрытыми) обстоятельствами, способствующими их совершению.

Сторонники этой позиции (В. В. Антонов [1], А. В. Анников [2], А. Б. Янишевский [15] и др.) полагают, что оперативно-розыскное обеспечение деятельности по предупреждению, будучи составной частью системы противодействия преступности экономической и коррупционной направленности, находится, с одной стороны, во взаимосвязи с другими ее элементами, с другой — существует как относительно самостоятельный вид деятельности, несящий большую нагрузку в части недопущения уголовно наказуемых ее проявлений.

Указанные авторы по результатам проведенного ими исследования сформулировали целый комплекс предложений и рекомендаций, в том числе обосновали вывод о том, что эффективность деятельности по предупреждению преступлений достигается, как правило, в рамках двух таких форм, как целевые комплексные программы и специальные планы по профилактике преступности либо по пресечению отдельных преступлений. Как нам представляется, эти формы могли бы быть эффективны при предупреждении преступлений экономической и коррупционной направленности, совершаемых в сфере бюджетного финансирования.

В работах названных авторов содержатся по-настоящему новаторские идеи, суть которых заключается в трех взаимосвязанных положениях: 1) необходимость внедрения метода риск-ориентированного подхода в деятельность по оперативно-розыскному противодействию экономическим и коррупционным преступлениям<sup>12</sup>; 2) авторская позиция об обоснованности декриминализации эконо-

мических составов преступлений<sup>13</sup> в условиях предстоящей модернизации уголовного законодательства в экономической сфере, в том числе предпринимательской; 3) целесообразность формирования оперативно-розыскной политики в условиях реализации государственной политики по обеспечению экономической безопасности. Кроме того, элементы новизны содержатся и в предлагаемом мониторинге в сфере оперативно-розыскного предупреждения как одного из компонентов организационной основы функционирования системы предупреждения рассматриваемых нами видов преступлений. Подразделения ЭБиПК проводят его и в информационно-телекоммуникационной сети Интернет в пределах их компетенции. Такой мониторинг, по мнению вышеуказанных исследователей, представляет систему наблюдений за состоянием деятельности по предупреждению посредством анализа и прогнозирования прежде всего причин и условий, способствующих совершению преступлений экономической и коррупционной направленности, а также оценки деятельности по их предупреждению.

На основе обобщения и анализа вышеприведенных суждений мы сформулировали свое собственное определение понятия «оперативно-розыскное предупреждение экономических и коррупционных преступлений», представляемое нами как взаимосвязанная система мер теоретического, социального, правового, организационного, тактического, информационного, кадрового и иного характера, принимаемых оперативными подразделениями полиции в соответствии с федеральными законами «О полиции», «Об оперативно-розыскной деятельности» и во взаимодействии с другими правоохранительными, контрольно-надзорными органами и органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, в целях превентивного воздействия на условия и причины, способствующие совершению указанных деяний, или на поведение конкретного лица (группы лиц), чтобы не допустить с его стороны совершения рассматриваемых видов преступлений, исключить (не допустить) факты противоправного завладения бюджетными средствами, выделяемыми на реализацию национальных проектов (программ), путем оперативного вмешательства в процесс формирования умысла либо подготовки преступлений, а также своевременного пресечения фактов покушения на них.

<sup>12</sup> О дальнейшем развитии высказанной идеи см.: Иванов П. И. Внедрение метода риск-ориентированного подхода в деятельность по оперативно-розыскному противодействию экономическим и коррупционным преступлениям (в порядке постановки проблемы) // Юрист-Правовед. 2023. № 1 (104). С. 80–89.

<sup>13</sup> Иванов П. И. Как может повлиять декриминализация экономических преступлений на оперативно-розыскное противодействие: точка зрения // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2023. № 1 (37). С. 136–142.

Оперативно-розыскное предупреждение<sup>14</sup>, располагая широким арсеналом специальных (негласных) мер, противостоит тайным, замаскированным и организованным противоправным действиям лиц, склонных к их совершению. Указанные меры позволяют своевременно предотвращать и быстро раскрывать, несмотря на высокую степень маскировки, заранее планируемые и скрытно подготавливаемые ими противоправные действия.

Одновременно хотим подчеркнуть, что такое предупреждение, будучи составной частью системы противодействия, например, налоговой преступности, призвано:

- обеспечить своевременное выявление «лазеек», используемых недобросовестными предпринимателями в целях уклонения от уплаты налогов (сборов);

- пресекать факты выполнения недобросовестным налогоплательщиком многоходовых финансово-хозяйственных операций, не направленных на какой-либо явный экономический результат. При этом невольно возникает вопрос о его возможной аффилированности с контрагентом с целью завуалирования истинной финансово-хозяйственной деятельности;

- не допустить совершения взяточничества и иных коррупционных преступлений со стороны высокопоставленных должностных лиц налоговых органов, имеющих широкие полномочия. Как известно, уклонение от уплаты налогов негативно сказывается на формировании консолидированного бюджета страны;

- способствовать установлению бенефициарных владельцев хозяйствующих субъектов, злостно уклоняющихся от уплаты налогов (сборов), с целью полного возмещения причиненного ими ущерба. Одной из мер, принимаемых для этого, может выступить недопущение лиц, имеющих неснятую или непогашенную судимость за преступления, совершенные в сфере экономики, к бенефициарному владению организациями, осуществляющими операции с денежными средствами и иным имуществом;

- обнаружить и нейтрализовать скрытые (неочевидные) противоправные действия со стороны отдельных представителей бизнес-сообщества и органов власти и управления, выступающие как угрозоносители, и тем самым предотвратить наступления общественно опасных последствий. Следует учесть, что названные субъекты, намеревающиеся нанести своими противоправными действиями материальный и иной ущерб добросовестным предпринимате-

лям, чаще всего при этом преследуют цель получения собственной выгоды.

Проведенное нами выборочное изучение убедительно показывает, что неотъемлемой частью предмета познания теории предупреждения преступлений выступают закономерности<sup>15</sup>, проявляющиеся в виде:

- *причинно-следственной связи* между целью, задачами и функциями предупреждения. Данная группа закономерностей, в свою очередь, выступает следствием реализации Концепции государственной политики по обеспечению экономической безопасности Российской Федерации, определившей ведомственный сегмент (системы МВД России)<sup>16</sup>. Перед научной общественностью и правоохранительными органами стоит задача (с учетом принятой долгосрочной стратегии обеспечения экономической безопасности) разработки современной модели системы предупреждения преступлений в первую очередь в сфере бюджетного финансирования, предполагающей соответствующий организационно-правовой механизм ее реализации;

- *взаимосвязей и взаимообусловленностей* между предупреждением преступлений в широком смысле этого слова и аналогичным видом деятельности по предупреждению экономических и коррупционных преступлений, совершаемых в указанной сфере, осуществляемого оперативно-розыскным путем. Заметим, практическая реализация целей и задач, решаемых в процессе их осуществления, во многом зависит от ресурсного обеспечения (информационного, кадрового, материально-технического и финансового);

- *межотраслевых связей и отношений* между такими областями научных знаний, как уголовное и уголовно-исполнительное право, криминология, *криминалистика*, социология, с одной стороны, с другой — теория управления и ОРД. Это, на наш взгляд, подразумевает тесную сопряженность существующих закономерностей между собой. Разумеется, возможны более частные закономерности, например, связанные с оперативно-розыскной профилактикой в аспекте ее общей либо частной составляющей;

- *взаимозависимости* между современной системой оперативно-розыскного предупреждения преступлений и происходящими преобразованиями в государственном масштабе, обусловленными прежде всего переходом на цифровую экономику. Принимая во внима-

<sup>14</sup> Структура самой системы оперативно-розыскного предупреждения состоит из объектов и субъектов его осуществления, совокупности мер, основ взаимодействия и координации, а также из мониторинга. Раскрытие содержания каждого указанного элемента — предмет отдельно взятой статьи.

<sup>15</sup> Под закономерностью нами понимается объективно существующие, необходимые, устойчивые, существенные, постоянно повторяющиеся взаимосвязи между противоправными деяниями и факторами, способствующими их распространению.

<sup>16</sup> Об утверждении Концепции реализации в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации государственной политики по обеспечению экономической безопасности Российской Федерации : приказ МВД России от 14 октября 2021 г. № 760.

ние данную закономерность, важно установить корреляционные связи между действиями, направленными на предупреждение, и средой функционирования ОВД с целью углубленного изучения самого механизма их взаимозависимости. Правоохранительная система и ее деятельность (цель, задачи и функции) на этом фоне претерпевают коренные изменения, что может сказаться на ранее познанных закономерностях развития правоохранительной сферы в целом. Говоря об этом, А. А. Ходусов [13, с. 334] справедливо отмечает, что нерегулируемые или неадекватно регулируемые, например, азартные онлайн-игры уже много лет используются в целях отмывания денег. Такие услуги управляют огромными объемами операций и денежными потоками, что облегчает сокрытие сравнительно небольших объемов незаконной деятельности, и не облагаются налогом во многих юрисдикциях. Это дает преступникам возможность скрывать и переводить активы, избегая при этом обнаружения правоохранительными органами.

Не умаляя роль и значение цифровой экономики, заметим, что цифровая среда привела к появлению теневого рынка специализированных структур, легализующих (отмывающих) «грязные» деньги (платежных механизмов для обналаживания киберпреступниками виртуальных доходов с наименьшим риском изобличения). В целом можно согласиться с мнениями специалистов, что цифровизация несет определенные уголовно-правовые риски [14, с. 134]. Иными словами, происходит индустриализация преступности, которая на сегодня представляется в виде совокупности цифровых преступлений (киберпреступлений).

Другим не менее значимым компонентом, учитываемым при организации оперативно-розыскного предупреждения, являются *принципы*<sup>17</sup>. Знание и учет их в практической деятельности подразделений ЭБиПК позволяет успешно решить триединые задачи: сконцентрировать основные усилия на упреждении негативных последствий; конкретизировать из большого множества рисков наиболее типичные для данной ситуации; точно определить уязвимые места, которые могут способствовать криминальным проявлениям.

Для удобства пользования все известные теории и практике ОРД принципы мы условно делим на общие и специальные. К *первой* груп-

пе относим законность, гласность, уважение и соблюдение прав и свобод человека и гражданина, приоритет упреждающих и профилактических мер, комплексное использование сил и средств, неотвратимость наказания за совершение, в частности, преступлений экономической и коррупционной направленности, сотрудничество подразделений ЭБиПК с общественными и иными организациями, гражданами в их предупреждении. Ко *второй группе*<sup>18</sup> считаем целесообразным отнести такие принципы, как активность и наступательность, конспирация, сочетание целей, задач и практической деятельности по предупреждению, а также сочетание гласных и негласных методов и средств. Говоря о принципах, отметим следующие важные положения: организация оперативно-розыскного предупреждения экономической и коррупционной преступности основывается на совокупности принципов, являющихся связующим звеном в системе<sup>19</sup> противодействия; перечисленные принципы не существуют сами по себе, вне какой-либо деятельности, они, благодаря ей, получают в содержательном плане конкретное организационное и тактическое наполнение; названные руководящие идеи носят императивный, властно-повелительный характер и содержат обязательные предписания, исполнение которых обеспечивается всем арсеналом оперативно-розыскных сил, средств, методов и мероприятий.

Подытоживая, отметим следующее.

*Во-первых*, в настоящее время, как показало выборочное изучение, оперативно-розыскное предупреждение представлено в виде трех блокомодулей: организационно-тактической формы ОРД, оперативно-розыскного комплекса, оперативно-розыскного обеспечения деятельности по предупреждению преступлений экономической и коррупционной направленности. Сторонники каждого из приведенных подходов высказывают вполне обоснованные аргументы и доводы, что свидетельствует об их возможном существовании в рамках оперативно-розыскной науки.

*Во-вторых*, оперативно-розыскное предупреждение экономических и коррупционных преступлений на объектах сферы бюджетного финансирования на фоне массированного негативного влияния на них новых вызовов и угроз экономической безопасности выступает

<sup>17</sup> Принципы ОРД — это закрепленные в законодательных и иных нормативных правовых актах и выработанные оперативно-розыскной практикой руководящие идеи, основополагающие начала, а также нравственные представления общества относительно сущности, цели и задач организации и тактики применения оперативно-розыскных сил, средств и методов.

<sup>18</sup> Об оперативно-розыскной деятельности : Федер. закон № 144-ФЗ : принят Гос. Думой 5 июля 1995 г. : в ред. от 29 дек. 2022 г. № 638-ФЗ // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_7519/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7519/) (дата обращения: 24.04.2023).

<sup>19</sup> Под системой мы понимаем объединение некоторого разнообразия в единое и одновременно четко расчлененное целое.

одним из приоритетных направлений деятельности органов внутренних дел и их подразделений ЭБиПК.

*В-третьих*, на повышение его эффективности направлены внедрение метода риск-ориентированного подхода в правопримени-

тельную практику, результатов обобщения положительного опыта осуществления оперативного контроля в целях недопущения рассматриваемых видов преступлений, а также разработка современной модели оперативно-розыскного предупреждения.

#### Список литературы:

1. Антонов В. В. Оперативно-розыскные меры по борьбе с экономическими преступлениями в аграрном секторе экономики (по материалам подразделений БЭП ОВД) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2003. 25 с.
2. Анников А. В. Выявление и раскрытие подразделений ЭБиПК ОВД экономических и коррупционных преступлений в сфере закупок для нужд оборонно-промышленного комплекса : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2019. 24 с.
3. Журавлев А. В. Оперативно-розыскная деятельность органов внутренних дел по предупреждению и раскрытию фальшивомонетничества : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2021. 24 с.
4. Иванов П. И. Оперативно-розыскная криминологическая профилактика преступлений — неотъемлемая часть оперативно-розыскной профилактики (в порядке постановки проблемы) // Вестник Дальневосточного юридического института МВД России. 2022. № 4 (61). С. 112—118.
5. Иванов П. И., Шеметов А. С. Теоретико-методологические основы предотвращения преступлений: парадигма их разработки и развития (от трудов А. Г. Лекаря до наших дней) // Оперативник (сыщик). 2017. № 4. С. 29—33.
6. Иванов П. И. Внедрение метода риск-ориентированного подхода в деятельность по оперативно-розыскному противодействию экономическим и коррупционным преступлениям (в порядке постановки проблемы) // Юрист-Правовед. 2023. № 1 (104). С. 80—89.
7. Королев И. А. Оперативно-розыскные меры по борьбе с экономическими преступлениями в сфере производства и оборота табака и табачной продукции (по материалам подразделений БЭП ОВД) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2004. 25 с.
8. Лекарь А. Г. Предотвращение преступлений органами охраны общественного порядка : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 1967. 367 с.
9. Марзаев Э. В. Оперативно-розыскные меры по борьбе с экономическими преступлениями в сфере государственных внебюджет-

#### References:

1. Antonov V. V. Operativno-rozysknye меры по бор'be s ekonomicheskimi prestupleniyami v agrarnom sektore ekonomiki (po materialam podrazdelenij BEP OVD) : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Moskva, 2003. 25 s.
2. Annikov A. V. Vyyavlenie i raskrytie podrazdeleniyami EBiPK OVD ekonomicheskikh i korrupcionnykh prestuplenij v sfere zakupok dlya nuzhd oboronno-promyshlennogo kompleksa : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Moskva, 2019. 24 s.
3. Zhuravlev A. V. Operativno-rozysknaya deyatel'nost' organov vnutrennih del po preduprezhdeniyu i raskrytiyu fal'shivomonetnichestva : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Moskva, 2021. 24 s.
4. Ivanov P. I. Operational-investigative victimological prevention of crimes is an integral part of operational-investigative prevention (in the order of problem formulation) // Bulletin of the Far Eastern Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2022. № 4 (61). P. 112—118.
5. Ivanov P. I., Shemetov A. S. Theoretical and methodological foundations of crime prevention: the paradigm of their development and development (from the works of A. G. Lekar to the present day) // Operative (detective). 2017. № 4. P. 29—33.
6. Ivanov P. I. Introduction of the risk-based approach method into the activities of operational investigative counteraction to economic and corruption crimes (in the order of the problem statement) // Jurist-Pravoved. 2023. № 1 (104). P. 80—89.
7. Korolev I. A. Operativno-rozysknye меры по бор'be s ekonomicheskimi prestupleniyami v sfere proizvodstva i oborota tabaka i tabachnoj produkcii (po materialam podrazdelenij BEP OVD) : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Moskva, 2004. 25 s.
8. Lekar' A. G. Predotvrashchenie prestuplenij organami ohrany obshchestvennogo poriyadka : avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. Moskva, 1967. 367 s.
9. Marzaev E. V. Operativno-rozysknye меры по бор'be s ekonomicheskimi prestupleniyami v sfere gosudarstvennykh vnebyudzhethnykh fondov (po materialam podrazdelenij BEP) : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Moskva, 2009. 24 s.

- ных фондов (по материалам подразделений БЭП) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2009. 24 с.
10. *Синилов Г. К.* Правовые и тактические основы оперативно-розыскной деятельности советской милиции : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 1982. 486 с.
  11. *Сонин В. В.* Оперативно-розыскные меры по выявлению и раскрытию экономических преступлений в сфере реализации целевых программ в приоритетных отраслях экономики (по материалам подразделений ЭБиПК ОВД) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2016. 28 с.
  12. *Токарев Е. В.* О целях, задачах и организационной структуре службы БЭП МВД России в современной экономической обстановке. Организация деятельности службы БЭП МВД России в новых экономических условиях // Актуальные проблемы борьбы с экономической преступностью: труды. Москва, 1998. С. 3–8.
  13. *Ходусов А. А.* Экономические преступления в условиях цифровизации // Уголовно-правовое воздействие на бизнес: моногр. / под общ. и науч. ред. Э. Л. Сидоренко, А. Г. Волеводза, К. К. Клевцова, О. И. Семьиной. Москва, 2021. С. 334.
  14. *Чучаев А. И.* Цифровизация и ее уголовно-правовые риски // Правосудие. 2019. Т. 1. № 2. С. 134.
  15. *Янишевский А. Б.* Оперативно-розыскная деятельность органов внутренних дел по борьбе с экономическими преступлениями в сфере бюджетного финансирования (теоретические, правовые и организационно-тактические основы) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2019. 50 с.
  10. *Sinilov G. K.* Pravovye i takticheskie osnovy operativno-rozysknoj deyatel'nosti sovetskoj milicii : avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk. Moskva, 1982. 486 s.
  11. *Sonin V. V.* Operativno-rozysknye меры по выявлению и раскрытию экономических преступлений в сфере реализации целевых программ в приоритетных отраслях экономики (po materialam podrazdelenij EBiPK OVD) : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Moskva, 2016. 28 s.
  12. *Tokarev E. V.* O celyah, zadachah i organizacionnoj strukture sluzhby BEP MVD Rossii v sovremennoj ekonomicheskoy obstanovke. Organizaciya deyatel'nosti sluzhby BEP MVD Rossii v novyh ekonomicheskikh usloviyah // Aktual'nye problemy bor'by s ekonomicheskoy prestupnost'yu: trudy. Moskva, 1998. S. 3–8.
  13. *Hodusov A. A.* Ekonomicheskie prestupleniya v usloviyah cifrovizacii // Ugolovno-pravovoe vozdejstvie na biznes: monogr. / pod obshch. i nauch. red. E. L. Sidorenko, A. G. Volevodza, K. K. Klevcova, O. I. Semykinoj. Moskva, 2021.
  14. *Chuchaev A. I.* Digitalization and its criminal risks // Justice. 2019. Vol. 1. № 2.
  15. *Yanishevskij A. B.* Operativno-rozysknaya deyatel'nost' organov vnutrennih del po bor'be s ekonomicheskimi prestupleniyami v sfere byudzhetnogo finansirovaniya (teoreticheskie, pravovye i organizacionno-takticheskie osnovy) : avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk. Moskva, 2019. 50 s.

#### Для цитирования:

*Иванов Пётр Иванович.* Ретроспективный и компаративный анализ эволюции оперативно-розыскного предупреждения экономических и коррупционных преступлений // Труды Академии управления МВД России. 2023. № 3 (67). С. 97–107.

#### For citation:

*Ivanov Petr Ivanovich.* Retrospective and Comparative Analysis of the Evolution of Operational Investigative Prevention of Economic and Corruption Crimes // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2023. № 3 (67). P. 97–107.

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: методология, правовое обеспечение

**Гусев Виктор Сергеевич,**  
старший референт заместителя Министра,  
Департамент делопроизводства и работы  
с обращениями граждан и организаций МВД России,  
Российская Федерация, 119991, г. Москва,  
ул. Житная, д. 16;  
адъюнкт 3-го факультета подготовки  
научных и научно-педагогических кадров,  
Академии управления МВД России

ORCID 0009-0008-8727-2530

E-mail: buktop\_cnopt@mail.ru

Научная специальность:  
5.1.2. Публично-правовые  
(государственно-правовые) науки

УДК 342.736

DOI 10.24412/2072-9391-2023-367-108-117

Дата поступления статьи: 14 июня 2023 г.

Дата принятия статьи в печать: 18 сентября 2023 г.

**Viktor Sergeevich Gusev,**  
Senior assistant to the Deputy Minister,  
Department of Office Management and Work  
with Appeals of Citizens and Organizations  
of the Ministry of Internal Affairs of Russia,  
Russian Federation, 119991, Moscow,  
Zhitnaya St. 16;  
Adjunct of the 3<sup>rd</sup> Faculty  
(Training of Scientific and Pedagogical Staff),  
Academy of Management of the Interior Ministry of Russia

ORCID 0009-0008-8727-2530

E-mail: buktop\_cnopt@mail.ru

Scientific specialty:  
5.1.2. Public Law  
(State Law) Sciences

## **К вопросу об ограничении права на обращение в органы публичной власти как временной меры в условиях действия специальных правовых режимов**

## **On the Issue of Restricting the Right to Appeal to Public Authorities as a Temporary Measure under Special Legal Regimes**

### **Аннотация**

**Актуальность:** исследования прав и свобод индивида всегда находились в центре внимания различных ученых. В свою же очередь целесообразность их ограничений, с одной стороны, сомнений не вызывает, однако и в настоящее время является предметом жарких дискуссий в части пределов, форм и их условий не только в «мирное время».

Так, события последних лет показали, что международную эпидемиологическую, воен-

### **Abstract**

**The relevance:** research on the rights and freedoms of the individual has always been the focus of attention of various scientists. In turn, the expediency of their restrictions on the one hand does not cause doubts, however, and is currently the subject of heated discussions in terms of limits, forms and their conditions not only in "peacetime".

Thus, the events of recent years have shown that the international It is extremely difficult to call

ную, социально-экономическую, политическую ситуацию крайне затруднительно назвать «спокойной». Яркими примерами являются: пандемия COVID-19, различные чрезвычайные ситуации, а также проведение специальной военной операции и многие другие, для преодоления которых вводятся специальные конституционно-правовые режимы<sup>1</sup> на определенной территории<sup>2</sup>.

Соответственно вопрос обеспечения прав и свобод в этих условиях является не менее актуальным, поскольку реализация и защита одних прав всегда сопряжена с проблемами защиты других прав, в первую очередь таких, как право на жизнь и здоровье. В этой связи неслучайны и логичны установления различных ограничений (на свободу передвижения, проведения собраний, митингов и многие другие).

Однако возможность ограничения конституционного права на обращение, установленного ст. 33 Основного закона, нормативного закрепления не получила. В связи с этим, думается, что проблема ограничения конституционного права на обращение человека и гражданина в органы публичной власти в особых условиях функционирования органов публичной власти в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства с учетом ограничений и угроз, связанных со спецификой сложившихся особых условий на конкретной территории, является актуальной. Представляется, что приведенные в статье примеры достаточно убедительно подтверждают основной тезис статьи. Вместе с тем хочется отметить, что речь идет не об умалении прав индивида, а о попытке найти соразмерный баланс интересов личности и государства.

**Постановка проблемы:** изучение исследований, законодательства и практики в сфере обеспечения права на обращение в органы публичной власти в особых условиях показало, что его реализация не позволяет в полной мере защитить иные права и свободы личности, интересы общества и конституционный строй государства. Возникает необходимость нормативного закрепления возможности ограничения прав человека и гражданина на обра-

the epidemiological, military, socio-economic, and political situation "calm". Vivid examples are: the covid-19 pandemic, various emergencies, as well as the conduct of a special military operation and many others, to overcome which special constitutional and legal regimes are introduced<sup>3</sup> in a certain territory<sup>4</sup>.

Accordingly, the issue of ensuring rights and freedoms in these conditions is no less relevant, since the realization and protection of some rights is always associated with problems of protecting other rights, primarily such as the right to life and health. In this regard, the establishment of various restrictions (on freedom of movement, meetings, rallies, and many others) is not accidental and logical.

However, the possibility of limiting the constitutional right to appeal, enshrined in article 33 of the Basic Law, have not received a law, regulatory consolidation. In this regard, it seems that the problem of limiting the constitutional right of a person and a citizen to appeal to public authorities in special conditions of the functioning of public authorities in order to protect the foundations of the constitutional system, morality, health, rights and legitimate interests of other persons, ensuring the defense of the country and the security of the state, taking into account the restrictions and threats associated with the specifics of the prevailing special conditions in a particular territory is relevant. It appears that the following examples in the article quite convincingly confirm the main thesis of the article.

At the same time, I would like to note that this is not about diminishing the rights of the individual, but about trying to find a proportionate balance of interests of the individual and the state.

**The problem statement:** the study of research, legislation and practice in the field of ensuring the right to appeal to public authorities in special conditions has shown that its implementation does not fully protect other rights and freedoms of the individual, the interests of society and the constitutional system of the state. There is a need for regulatory consolidation of the possibility restrictions on human and civil rights to appeal to public authorities under the conditions of special constitutional and legal regimes in a certain territory, as well as the development of limits and forms of these restrictions, taking into account

<sup>1</sup> Мы обобщенно назовем их «специальные конституционно-правовые режимы» функционирования органов публичной власти и будем использовать как синонимы для простоты изложения и ясности понимания, хотя данный подход не совсем корректный, поскольку у вышеуказанных понятий есть свои отличия. Далее также «особые условия», «специальные правовые режимы».

<sup>2</sup> Под определенной территорией понимается территория Российской Федерации или отдельные ее участки местности, на которых сложилась чрезвычайная ситуация, введено военное положение или режим повышенной готовности. Далее также «конкретная территория».

<sup>3</sup> We will generically call them "special constitutional and legal regimes" of the functioning of public authorities and will use them as synonyms for simplicity of presentation and clarity of understanding, although this approach is not entirely correct because the above concepts have their differences. Further also "special conditions", "special legal regimes".

<sup>4</sup> A certain territory means the territory of the Russian Federation or its individual areas of terrain in which an emergency situation has developed, martial law or a high-alert regime has been introduced. Then there is also a «specific territory»

щения в органы публичной власти в условиях действия специальных конституционно-правовых режимов на определенной территории, а также выработки пределов и форм этих ограничений с учетом принципов законности, соразмерности и эффективности.

*Цель исследования* заключается в том, чтобы на основе анализа законодательства, научных исследований и практической деятельности в сфере реализации права на обращение в органы публичной власти в особых условиях выявить проблемные вопросы его обеспечения. Сформулировать предложения по его ограничению в особых условиях как формы обеспечения с целью предотвращения или минимизации последствий от угроз иным правам и свободам личности, интересам общества и конституционному строю государства.

*Методы исследования:* исследование подготовлено на основе общенаучного диалектического метода. Специальными методами, использованными при подготовке исследования, являются: системно-структурный, формально-юридический, логический и сравнительно-правовой.

*Результаты и выводы:* в результате исследования автор делает выводы, что вопрос целесообразности ограничения прав индивида в настоящее время сомнений не вызывает. Целью таких ограничений является не умаление прав и свобод, а установление границ и пределов их реализации. В условиях нестабильной международной политической, эпидемиологической и иной обстановки возрастает риск различных угроз, связанных с реализацией права на обращение в органы публичной власти в условиях действия специальных конституционно-правовых режимов, что может представлять потенциальную опасность иным (сопряженным) правам и свободам личности, интересам общества и конституционному строю государства. На основе анализа представленных угроз предпринята попытка выработать комплекс мер, ограничивающих право на обращение с целью обеспечения нормального функционирования процессов жизнедеятельности. Представляется, что в такой ситуации ограничение права на обращение в органы публичной власти в особых условиях – это вынужденная, но необходимая мера.

Тем не менее при террористических угрозах, угрозах различных кризисов и пандемий возрастает опасность произвольного вторжения в конституционные права человека со стороны законодательной власти. Эффективным видится учитывать, что законодательные меры должны быть соразмерны угрозам и не должны вести к нарушению конституционных прав.

В связи с этим выработка предлагаемых основ ограничения права на обращение в особых условиях повысит не только эффектив-

the principles of legality, proportionality and effectiveness.

*The purpose of the study and research:* is that based on the analysis of research, legislation and experience in the field of the implementation of the right to appeal to public authorities, taking into account proportionality to carry out the development of proposals for its improvement in this area in special conditions.

*The research methods:* the publication has been prepared on the basis of the general scientific dialectical method. The special methods used in the preparation of the publication are: system-structural, formal-legal, logical and comparative-legal.

*The results and key conclusions:* as a result of the study, the author concludes that the question of the expediency of restricting the rights of an individual is currently beyond doubt. The purpose of such restrictions is not to detract from rights and freedoms, but to establish the boundaries and limits of their implementation. In an unstable international political, epidemiological and other situation, the risk of various threats associated with the exercise of the right to appeal to public authorities under special constitutional and legal regimes increases, which may pose a potential danger to other (related) individual rights and freedoms, the interests of society and the constitutional system of the state. Based on the analysis of the presented threats, an attempt has been made to develop a complex measures restricting the right to appeal in order to ensure the normal functioning of life processes. It seems that in such a situation, the restriction of the right to appeal to public authorities in special conditions is a forced but necessary measure.

Nevertheless, with the threats of terrorism, various crises and pandemics, the danger of arbitrary invasion of constitutional human rights by the legislature increases. It seems effective to take into account that legislative measures should be proportionate to threats and should not lead to violation of constitutional rights.

In this regard, the development of the proposed bases for limiting the right to appeal in special conditions will increase not only the effectiveness of ensuring, but also the protection of other individual rights, the interests of society and the sovereignty of the state.

ность обеспечения, но и защиту других прав индивида, интересов общества и суверенитета государства.

**Ключевые слова:** обращения граждан; порядок рассмотрения обращений; чрезвычайное положение; военное положение; чрезвычайный режим; ограничение прав человека и гражданина; конституционные права; конституционно-правовой режим; пределы ограничений; формы ограничений.

**Keywords:** appeals of citizens; the procedure for considering applications; state of emergency; martial law; emergency regime; restriction of human and civil rights; constitutional rights; constitutional legal regime; limit limits; forms of restrictions.

Статьей 2 Конституции Российской Федерации<sup>5</sup> (далее — Конституция РФ, Основной закон) декларирована высшая значимость прав и свобод индивида и обязанность государства их защищать и соблюдать.

Можно сделать вывод, что каждый, реализуя свои законные права, не в праве нарушать законные интересы и свободы других. Этот тезис нашел отражение как в международном (ч. 3 ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах<sup>6</sup>), так и в национальном законодательстве (ч. 3 ст. 17 Конституции РФ). Далее он получил свое развитие в различных отраслях права (например, в ч. 2 ст. Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>7</sup> (далее — ФЗ № 59)).

Целесообразность ограничений в настоящее время сомнений не вызывает. Так, И. В. Гончаров отметил «необходимость и целесообразность принятия подобных ограничительных мер» в условиях пандемии COVID-19 [4, с. 96]. А. В. В. Лазарев говорил «о процессуальных ограничениях на рассмотрение “жалоб”» [8, с. 216]. В. В. Барбин считает, что «даже демократическое общество не обходится без ограничений прав и свобод» [3, с. 16], а С. П. Степкин, обратил на это внимание в разрезе института права на обращение [13, с. 43–44].

Анализируя работы, посвященные исследованиям законодательства зарубежных

стран (стран Содружества Независимых Государств (А. А. Зайцев [6]) и Европейского союза (Е. С. Хозикова [14], А. А. Афанасьева [2])) можно сделать вывод, что их положения также содержат ограничения тех или иных прав индивида для защиты его самого, общественных интересов, а также суверенитета государства и его территориальной целостности.

Вопрос целей и пределов этих ограничений является предметом исследований таких выдающихся ученых, как В. Д. Зорькин [7, с. 207], Б. С. Эбзеев [15, с. 79], С. А. Авакьян [1, с. 9] и др.

Потенциальная возможность ограничений закреплена в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. В ней же нашли свое отражение пределы, которые можно охарактеризовать терминами «соразмерность» (границы должны соответствовать предстоящей угрозе), «защищаемые объекты» (конституционный строй, нравственность, жизнь, здоровье и т. д.). Там же закреплена форма нормативного правового акта, дающего законную возможность для ограничений, — федеральный закон.

В конечном счете правовая цель, с одной стороны, сводится к установлению границ реализации прав. Как справедливо отметил Д. Г. Назаров, «пределы того или иного конкретного права не умаляют его, а очерчивают, определяют его контуры, тем самым выявляя содержание этого права» [10, с. 87–91]. Таким образом, происходит профилактика, снижение отрицательной активности участников, с одновременным поощрением полезного поведения для государства, общества и индивида, и как итог — гармоничное обеспечение свобод и законных интересов в установленных законом пределах (границах).

С другой стороны, ограничения прав человека предостерегают его также от возможности действовать в ущерб не только другим лицам, обществу и государству, но и себе. Неслучайно Ш. Л. Монтескье подметил: «Разрешить человеку делать все, что он хочет, и ты погубишь его» [9]. Таким образом, ограничения могут также вы-

<sup>5</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. : с изм., одобренными в ходе общенар. голосования 1 июля 2020 г. // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) (дата обращения: 21.02.2023).

<sup>6</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16 дек. 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН). Документ ратифицирован Указом Президиума ВС СССР от 18 сент. 1973 г. № 4812-VIII с заявлением.

<sup>7</sup> О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : Федер. закон № 59-ФЗ : принят Государственной Думой 21 апр. 2006 г. : одобрен Советом Федерации 26 апр. 2006 г. // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_59999/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59999/) (дата обращения: 21.02.2023).

ступать как средство борьбы со злоупотреблениями при реализации права. Как справедливо отметил С. П. Степкин, «обладание правами и свободами человека без их адекватного ограничения приводит к гражданскому эгоизму и конфликтам, в связи с чем право граждан на обращение может быть ограничено в разумных пределах» [18, с. 43–44].

В связи с нестабильной международной эпидемиологической, военной, социально-экономической, политической и иной обстановкой ежедневно мы можем наблюдать негативные события природного, техногенного и антропогенного характера. При таких обстоятельствах нарушается нормальная жизнедеятельность общества, возникают потенциальная<sup>8</sup> и реальная<sup>9</sup> угрозы интересам государства и индивида. В этом случае происходит смещение обычного баланса прав и обязанностей индивида в пользу расширения полномочий органов публичной власти для ослабления или исключения отрицательных последствий этих действий и восстановления привычного функционирования. Для указанных целей должностные лица органов публичной власти вырабатывают специфичные правовые шаги, которые соразмерны происходящим угрозам и обстоятельствам. В науке у данного правового явления множество понятий.

Анализируя данную проблематику, В. В. Барбин отмечает: «Подобные режимы, преследующие цели поддержания обороноспособности страны, общественной безопасности и безопасности граждан в условиях наступления чрезвычайных ситуаций, получили в российской науке конституционного права названия: “государственное состояние”, а также “особые”, “особые правовые”, “особые условия”, “чрезвычайные”, “конституционно-правовые”, “комплексные” режимы» [3, с. 17]. Сюда также можно добавить режим повышенной готовности, который вводили в связи с пандемией COVID-19.

Как ранее было отмечено, перераспределение сводится к ограничению прав индивида и расширению полномочий органов публичной власти. Под ограничением прав и свобод человека и гражданина в условиях действия специальных правовых режимов понимаются установленные федеральным законодательством

определенные рамки или пределы (временной интервал, конкретная территория и т. д.) обеспечения прав и свобод индивида, размер которых соответствует потенциальной или реальной угрозе, а также ее специфике.

В условиях чрезвычайного положения в Российской Федерации основы ограничений прав индивида закреплены ст. 56 Конституции РФ. Также ей установлены цели обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя, отмечен временный характер этих мер. В свою очередь, Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»<sup>10</sup> определяет понятийный аппарат, конкретизирует перечень целей и задач, устанавливает список временных чрезвычайных мер (в виде ограничений и дополнительных обязанностей) для индивида, организаций и общественных объединений.

Такой режим вводится в связи с природными (наводнения, землетрясения, селевые потоки и т. д.), техногенными (различного рода аварии, пожары на химически опасных объектах и т. д.) и антропогенными (религиозные и национальные конфликты, массовые беспорядки и др.) чрезвычайными ситуациями, которые угрожают безопасности граждан и нормальному функционированию процессов жизнедеятельности.

Нормативные основы ограничений прав человека и гражданина в условиях военного положения закреплены в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. А в дальнейшем они получили развитие в Федеральном конституционном законе от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»<sup>11</sup>. Он устанавливает основные понятия, цели и меры: вводится на всей территории Российской Федерации или в отдельных местностях в связи с агрессией или угрозой агрессии против Российской Федерации. В свою очередь, под агрессией понимаются различного рода вторжения или нападения вооруженных сил иностранного государства, любая военная оккупация территории Российской Федерации, бомбардировка, блокада портов или берегов и пр.

При проведении анализа указанных нормативных правовых актов установлено, что право на обращение в органы публичной власти не входит в перечень прав, не подлежащих ограничению. Вместе с тем в условиях действия специальных правовых режимов какие-либо меры,

<sup>8</sup> Потенциальными являются угрозы, которые находятся в стадии формирования, еще не представляют реальной опасности и не требуют разработки и применения мер немедленного реагирования. Знание и учет потенциальных угроз необходимы для заблаговременной подготовки мер, направленных на предотвращение или минимизацию возможного ущерба при их реализации.

<sup>9</sup> Реальная угроза – это окончательно сформировавшееся явление, когда для нанесения вреда не хватает одного или нескольких факторов или условий. Реальными являются угрозы, происхождение, источники и степень опасности которых известны и требуют принятия адекватных мер реагирования.

<sup>10</sup> О чрезвычайном положении : Федер. конституционный закон № 3-ФКЗ : одобрен Государственной Думой 26 апр. 2001 г. : одобрен Советом Федерации 16 мая 2001 г. : в ред. от 29 мая 2023 г. // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_31866/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_31866/) (дата обращения: 21.02.2023).

<sup>11</sup> О военном положении : Федер. конституционный закон № 1-ФКЗ : в ред. от 1 июля 2017 г. : одобрен Государственной Думой 27 дек. 2001 г. : одобрен Советом Федерации 16 янв. 2002 г. // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_35227/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_35227/) (дата обращения: 21.02.2023).

касающиеся ограничения этого права, или их основы отсутствуют. В то же время иные (в том числе и близкие) конституционные права индивида содержат основания и меры их ограничения: право на свободное передвижение, митинги и т. д. Вместе с тем, как справедливо отметил А. В. Савоськин: «к праву на обращение наиболее близким является конституционное право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации и прочее» [12, с. 104]. Можно сделать вывод, опираясь на метод аналогии, что ограничение права на обращение в особых условиях (в случае каких-либо угроз при его реализации) теоретически возможно и не противоречит положениям Основного закона при условии его законодательной регламентации.

В органы публичной власти, особенно на территориях с особым правовым режимом, поступает значительный объем содержащих обращения почтовых отправлений (письма, бандероли<sup>12</sup> и т. д.), которые могут содержать радиоактивные, химические и взрывоопасные вещества, патогенные биологические агенты, а также травмоопасные предметы (далее — опасные вещества и предметы). Они могут представлять потенциальную угрозу для должностных лиц органов публичной власти, работающих с указанной корреспонденцией, которые, с одной стороны, являются индивидами, а с другой — государственными служащими (в том числе деятелями), иными словами, потенциальный ущерб может наступить как для жизни и здоровья лица (в том числе находящихся в непосредственной близости), так и для суверенитета государства<sup>13</sup>. В данном случае злоупотребление правом на обращение может являться способом совершения вышеуказанных преступных деяний<sup>14</sup>. Примером такой ситуации (когда потенциальная угроза превратилась в реальную)

служит история, в которой совершена попытка убийства<sup>15</sup> генерал-майора Апты Алаудинова и его адъютантов. Последние оказались в госпитале после того, как получили обработанное отправляющим веществом обращение<sup>16</sup> от пожилой женщины из Ростовской области с благодарностью ему и другим участникам специальной военной операции<sup>17</sup>.

Аналогичная ситуация с обращениями в форме электронного документа<sup>18</sup>. Так, с развитием информационных телекоммуникационных технологий и цифровизации органов публичной власти всеобщую популярность приобретают «электронные обращения». Статистика (опубликованная на сайтах органов публичной власти<sup>19</sup>) свидетельствует о постоянно растущем числе таких обращений. С сожалением можно констатировать, что правонарушения эту сферу также не обходят стороной. Этому посвящены как научные труды (М. М. Долгиевой [5], А. Л. Осипенко [11] и др.), так и аналитические материалы корпораций, борющихся с кибератаками. Так, например, аналитический отчет<sup>20</sup> Лаборатории Касперского «Природа инцидентов информационной безопасности», содержащий информацию об атаках, расследованных ей в 2022 г., свидетельствует о том, что почти каждая пятая атака приходится на государственные учреждения (19,39 %). В структуре векторов атак каждая десятая — это вредоносные электронные письма<sup>21</sup> (11,9 % третье место среди всех угроз). Такие атаки приводят к различного рода негативным последствиям. Лидирующие позиции занимают: «Шифрование данных» 40,00 % и «Утечка данных» 17,50 %. Первая приводит к фактической потере доступности защищаемых данных из-за их несанкционированного криптографического преобразования нарушителем с помощью известного только ему секретного ключа, что может парализовать работу

<sup>12</sup> В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ (ред. от 18.03.2023) «О почтовой связи» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.05.2023) «почтовые отправления — адресованные письменная корреспонденция, посылки, прямые почтовые контейнеры; а письменная корреспонденция — простые и регистрируемые письма, почтовые карточки, секограммы, бандероли и мелкие пакеты». Данная корреспонденция регистрируется и рассматривается как обращения граждан в различных органах государственной власти (например, в Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций. См.: Информационно-статистический обзор рассмотренных во II квартале 2023 года обращений граждан, организаций и общественных объединений, адресованных президенту Российской Федерации, а также результатов рассмотрения и принятых мер // Президент России: сайт. URL: <http://www.letters.kremlin.ru/digests/294>; в МВД России регистрация данной корреспонденции как обращений закреплена в подп. 27.1.1 Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707).

<sup>13</sup> Например, посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля.

<sup>14</sup> Где обращение, содержащее опасные вещества и предметы, будет средством совершения преступления.

<sup>15</sup> По данному факту возбуждено уголовное дело по статье о покушении на убийство двух и более лиц, совершенное общеопасным способом, в связи с осуществлением последними служебной деятельности. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/640e934d9a794764c8054068> (дата обращения: 10.04.2023).

<sup>16</sup> На практике обращения, содержащие благодарности, регистрируются, учитываются и рассматриваются как обращения в порядке ФЗ № 59: Обзор рассмотрения обращений МВД России. Второй квартал 2023 г. URL: [https://мвд.рф/мвд/structure1/Departamenti/Departament\\_deloproduzvodstva\\_i\\_raboti\\_s/Informacija\\_o\\_rassmotrenii\\_obraashhenij](https://мвд.рф/мвд/structure1/Departamenti/Departament_deloproduzvodstva_i_raboti_s/Informacija_o_rassmotrenii_obraashhenij) (дата обращения: 10.04.2023).

<sup>17</sup> URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5862845> (дата обращения: 10.04.2023).

<sup>18</sup> Обзор рассмотрения обращений в Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций (URL: <http://www.letters.kremlin.ru/digests/294>); МВД России (URL: [https://мвд.рф/мвд/structure1/Departamenti/Departament\\_deloproduzvodstva\\_i\\_raboti\\_s/Informacija\\_o\\_rassmotrenii\\_obraashhenij](https://мвд.рф/мвд/structure1/Departamenti/Departament_deloproduzvodstva_i_raboti_s/Informacija_o_rassmotrenii_obraashhenij) (дата обращения: 10.04.2023)).

<sup>19</sup> Там же.

<sup>20</sup> URL: [https://content.kaspersky-labs.com/se/media/ru/business-security/Analytical%20Report%20Kaspersky%20IR\\_RU.pdf](https://content.kaspersky-labs.com/se/media/ru/business-security/Analytical%20Report%20Kaspersky%20IR_RU.pdf) (дата обращения: 10.04.2023).

<sup>21</sup> Также могут содержать обращения граждан.

сервисов (части сервисов) информационно-го обеспечения деятельности органов публичной власти. Таким образом, это может не только привести к сбоям при реализации различных прав и свобод (отказ в предоставлении государственной услуги), но и к «стиранию» человека из цифровой среды.

Вторая же представляет нарушителям доступ к скрытым/защищаемым каталогам или файлам, что может привести к разглашению персональных данных и любой охраняемой законом тайне. Также подобного рода вредоносное программное обеспечение может использоваться для шпионажа. Мы привели только несколько примеров последствий, к которым может привести «электронная атака»<sup>22</sup>.

Вопрос организации личного приема в условиях действия специальных правовых режимов (особенно военного положения) не менее актуален. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 13 ФЗ № 59 дата, время, место и данные должностного лица, осуществляющего прием, доводятся до сведения человека в порядке информирования (то есть размещены для общего беспрепятственного доступа третьих лиц на различных стендах, на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, иных ресурсах). Вместе с тем в условиях военного положения органы публичной власти (в первую очередь военные и правоохранительные объекты) представляют собой приоритетную цель для террористов и вражеских группировок. В результате этого проведение личного приема, даже при соблюдении необходимых мер защиты, создает потенциальную опасность жизни и здоровью как должностного лица, проводящего прием, так и иных индивидов (тех, кто пришел на личный прием, кто находится в непосредственной близости), а также нормальной организации работы органа публичной власти (осуществлению его функций).

Думается, что перечисленный список угроз и их последствий убедительно доказывает, что реализация права на обращение при введении военного положения создает потенциальную, а иногда и реальную угрозу иным правам и свободам личности (раздел VII УК РФ «Преступления против личности»<sup>23</sup>), интересам общества (раздел IX УК РФ «Преступления против общественной безопасности и общественного порядка»<sup>24</sup>) и конституционному строю госу-

дарства (раздел X «Преступления против государственной власти»<sup>25</sup>).

В условиях режима повышенной готовности во время пандемии COVID-19 сложно вообразить сам факт приема граждан (даже с соблюдением санитарно-эпидемиологических норм), который существенно не повлияет на развитие эпидемиологического процесса и не будет представлять угрозы в первую очередь для жизни и здоровья самих граждан. Также с трудом можно представить реализацию личного приема (особенно на муниципальном уровне) без угрозы для жизни и здоровья индивида в августе 2023 г. в Приморье, где был введен федеральный режим чрезвычайной ситуации из-за паводка<sup>26</sup>, в результате которого оказались подтоплены 5 648 жилых домов в 106 населенных пунктах<sup>27</sup>. Подобных примеров можно привести множество.

В связи с этим можно также констатировать различного рода угрозы при реализации права на обращение в условиях режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации.

Представляется очевидным потребность совершенствования функционирования института права на обращения в условиях специальных правовых режимов. Так, И. В. Гончаров совершенно справедливо отметил необходимость «совершенствования соответствующего “чрезвычайного” законодательства на примере пандемии COVID-19» [4, с. 97].

Существует иная точка зрения: недопустимо искать новые причины для установления ограничений различных прав и свобод. Основная задача государства — стремиться реализовать и защитить их при любых условиях. Недостатком такого подхода является тот факт, что ресурсы обеспечения государством прав индивида носят ограниченный характер, где значительная их часть используется для минимизации или исключения самих причин и последствий введения указанных специальных конституционно-правовых режимов. В этой связи «стремление» их обеспечения не гарантирует их полноценную защиту. Думается, что вышеуказанные примеры являются тому доказательством.

Вместе с этим, как справедливо подметил В. Д. Зорькин, «опасность произвольного вторжения законодателя в сферу конституционных прав человека резко возрастает в условиях усиления террористической активности, социально-экономических, экологических кризи-

<sup>22</sup> С подробным списком угроз и их последствий можно ознакомиться на сайте ФСТЭК России. URL: <https://bdu.fstec.ru/threat> (дата обращения: 10.04.2023).

<sup>23</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации : Федер. закон № 63-ФЗ : в ред. от 3 апреля 2023 г. : принят Гос. Думой 24 мая 1996 г. : одобрен Советом Федерации 5 июня 1996 г. // СПС Консультант-Плюс : сайт. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_10699/?ysclid=ln33yvaki1q529427079](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/?ysclid=ln33yvaki1q529427079) (дата обращения: 10.04.2023).

<sup>24</sup> Там же.

<sup>25</sup> Там же.

<sup>26</sup> URL: <https://tass.ru/proisshestiya/18613303> (дата обращения: 10.04.2023).

<sup>27</sup> URL: <https://rg.ru/2023/09/18/reg-dfo/v-primore-vo-vremia-navodneniya-bylo-podtopleno-bolee-55-tysiachi-domov.html> (дата обращения: 10.04.2023).

сов и пандемий»<sup>28</sup>. Это находит отражение в ч. 2 ст. 55 Конституции РФ: «не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина».

Однако «...термин “умаление” означает не ограничение прав, как нередко считают, а принижение значения их основного содержания, уменьшение их роли как критерия и регулятора для текущего законодательства, девальвацию их ценности для правовой системы в целом»<sup>29</sup>, — пишет В. Д. Зорькин.

В связи с этим речь не идет об умалении прав, а о выработке основ правил поведения в данных правоотношениях в особых условиях (с учетом ограниченности ресурсов обеспечения), законодательные меры которых должны быть соразмерны угрозам.

Решение видится следующим: в первую очередь необходимо начать с установления и закрепления границ поведения человека при реализации права на обращения (нормативная основа, принципы обеспечения и т. д.). Целью является не умаление прав человека и гражданина, а минимизация или исключение потенциального и реального ущерба прежде всего жизни и здоровью граждан, а впоследствии стабилизация жизнедеятельности общества и государства.

Ограничение права на обращение в особых условиях должно строиться на основании следующих базовых принципов:

**Законность:** основания, пределы ограничений должны быть закреплены на уровне федерального (конституционного) законодательства (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

**Соразмерность:** заключается в том, что, с одной стороны, речь идет о балансе: ограничения должны соответствовать (быть соразмерны) ущербу. Это отметил В. Д. Зорькин: «государство, обеспечивая баланс между ограничениями прав человека и конституционно защищаемыми ценностями, должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры» [7, с. 207]. В. В. Барбин обратил внимание на «...достижение разумного баланса между интересами личности и интересами государства» [3, с. 16]. С другой стороны, говоря об ущербе, С. А. Авакьян выделил важный тезис: «крайне важно иметь в виду конкретную опасность, а не мифические общие категории» [1, с. 19].

Для решения указанной задачи также можно применить риск-ориентированный подход.

**Эффективность:** ограниченное право необходимо компенсировать реализацией иного рода

(при возможности). Например, при приостановлении личного приема необходимо обеспечить возможность приема по видео-конференц-связи, направления обращения в форме электронного документа или обращения на телефоны «горячих линий»<sup>30</sup>.

Так, во время пандемии COVID-19 для обеспечения безопасности здоровья населения одновременно с вводимым временным ограничением личного приема индивидов органы публичной власти рекомендовали подавать обращения в электронной форме<sup>31</sup>. Кроме того, практика показала возможность проведения приема граждан с использованием видео-конференц-связи.

На основании изложенного, по нашему мнению, разумная реализация при военном положении видится в следующем: заложить основы ограничения в федеральное законодательство с учетом принципов. Временно (на период действия особых условий) приостановить проведение личного приема и возможность направления обращений в органы публичной власти субъекта, на территории которого вводится соответствующий специальный правовой режим, с одновременным сокращением (исключением) каналов для поступления к ним обращений. Возложить на вышестоящие органы публичной власти (в соответствии с их компетенцией) обязанность рассмотреть все указанные инициаторами вопросы. Нижестоящие органы (функционирующие в особых условиях) освободить от обязанности рассмотрения обращений и наделить их правом перенаправления обращений в вышестоящие инстанции (в случае получения последних). Хотелось отметить, что реализация этих мер связана в первую очередь с отсутствием технических возможностей для полного обеспечения безопасности жизнедеятельности, а также с загруженностью (и ограниченностью ресурсов) органов публичной власти выполнением вышеуказанных задач. С учетом принципа эффективности обязанность рассмотрения обращений передается органам публичной власти вышестоящего уровня. Думается, что умаления права индивида в этом случае не происходит. Предлагаемый перечень мер является попыткой найти баланс интересов индивида и государства с целью максимального обеспечения прав при минимальных ограничениях

<sup>28</sup> URL: <https://tass.ru/obschestvo/12784427> (дата обращения: 10.04.2023).

<sup>29</sup> Там же.

<sup>30</sup> Например: в связи с паводковой ситуацией в Приморском крае открыта горячая линия для населения, попавшего в зону затопления, по вопросам профилактики инфекционных заболеваний, правилам личной гигиены, проведения дезинфекции после затопления. URL: [http://25.rosпотребнадзор.ru/en/news/-/asset\\_publisher/b2yT/content/открыта-горячая-линия-для-населения-попавшего-в-зону-затопления](http://25.rosпотребнадзор.ru/en/news/-/asset_publisher/b2yT/content/открыта-горячая-линия-для-населения-попавшего-в-зону-затопления) (дата обращения: 10.04.2023).

<sup>31</sup> URL: <http://services.government.ru/reception/> (дата обращения: 10.04.2023).

ях в особых условиях функционирования органов публичной власти.

Вместе с тем в условиях военного положения видится необходимым организовать проведение специальных мероприятий по проверке корреспонденции, поступающей в органы публичной власти, на предмет обнаружения опасных веществ и предметов, а также обращений в форме электронного документа на предмет содержания в них вредоносного программного обеспечения.

В условиях чрезвычайного положения, а также иных режимов (повышенной готовности) представляется целесообразным также заложить возможность ограничения с учетом специфики, масштабов и обстоятельств самой возникшей ситуации. Например, во время пандемии COVID-19 в большинстве органов публичной власти совершенно обоснованно был приостановлен личный прием, в первую очередь для защиты самих граждан. Вместе с тем были предприняты попытки компенсировать вышеуказанные ограничения возможно-

стью проведения личного приема в режиме видео-конференц-связи, а также, как ранее отмечалось, предлагалось направлять обращения в форме электронного документа.

С учетом изложенного хотелось бы отметить, что право на обращение в органы публичной власти, закрепленное в ст. 33 Конституции РФ, не входит в набор прав, которые ни при каких обстоятельствах не подлежат ограничению (ч. 3 ст. 56 Конституции РФ), что говорит о теоретической возможности разумного сужения пределов его реализации. Однако в соответствии с принципом законности они (ограничения) должны быть в первую очередь закреплены в федеральном законодательстве. В статье указана необходимость выработки и закрепления таких мер, которые в первую очередь реализуются для безопасности человека, а также общества и государства. Характер же их должен соответствовать потенциальным и реальным угрозам, причинам, специфике и масштабам введения специального конституционно-правового режима.

#### Список литературы:

1. Авакьян С. А. Свобода общественного мнения и конституционно-правовые гарантии ее осуществления // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2012. № 6. С. 3–22.
2. Афанасьева А. А. Конституционные критерии ограничения прав человека в Российской Федерации и странах Европейского Союза // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2016. № 3 (110). С. 178–182.
3. Барбин В. В. Конституционно-правовой режим ограничения прав и свобод человека и гражданина: понятие и нормативное закрепление // Пробелы в российском законодательстве. 2015. № 4. С. 16–20.
4. Гончаров И. В. Особенности правового регулирования общественных отношений в условиях введения режимов повышенной готовности и чрезвычайной ситуации // Сибирский юридический форум: проблемы обеспечения прав человека : материалы Всерос. науч.-практ. конф. / под ред. Ю. В. Анохина. Барнаул, 2020. С. 95–97.
5. Долгиева М. М. Криптопреступность как новый вид преступности: понятие, специфика // Современное право. 2018. № 10. С. 109–115.
6. Зайцев А. А. Зарубежный опыт конституционно-правового регулирования ограничений прав и свобод человека и гражданина

#### References:

1. Avak'yan S. A. Freedom of public opinion and constitutional and legal guarantees of its implementation // Bulletin of the Moscow University. Episode 11: Law. 2012. № 6. P. 3–22.
2. Afanas'eva A. A. Constitutional criteria for the restriction of human rights in the Russian Federation and the countries of the European Union // Bulletin of the Saratov State Law Academy. 2016. № 3 (110). P. 178–182.
3. Barbin V. V. Constitutional and legal regime of restriction of human and civil rights and freedoms: concept and normative consolidation // Gaps in Russian Legislation. 2015. № 4. P. 16–20.
4. Goncharov I. V. Osobennosti pravovogo regulirovaniya obshchestvennykh otnoshenij v usloviyah vvedeniya rezhimov povyshennoj gotovnosti i chrezvychajnoj situacii // Sibirskij yuridicheskij forum: problemy obespecheniya prav cheloveka : materialy Vseros. nauch.-prakt. konf. / pod red. Yu. V. Anohina. Barnaul, 2020. S. 95–97.
5. Dolgieva M. M. Cryptocrime as a new type of crime: concept, specifics // Modern law. 2018. № 10. P. 109–115.
6. Zajcev A. A. Zarubezhnyj opyt konstitucionno-pravovogo regulirovaniya ogranichenij prav i svobod cheloveka i grazhdanina (na primere stran SNG) // Biznes v zakone. Ekonomiko-yuridicheskij zhurnal. 2013. № 6. S. 127–132.
7. Zor'kin V. D. Pravo v usloviyah global'nyh pere-men. Moskva, 2013. 496 s.

- (на примере стран СНГ) // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2013. № 6. С. 127–132.
7. Зорькин В. Д. Право в условиях глобальных перемен. Москва, 2013. 496 с.
  8. Лазарев В. В. Об ограничении права гражданина на жалобу. URL: [https://zakon.ru/blog/2019/07/08/ob\\_ogranichenii\\_prava\\_grazhdanina\\_na\\_zhalobu/](https://zakon.ru/blog/2019/07/08/ob_ogranichenii_prava_grazhdanina_na_zhalobu/) (дата обращения: 10.04.2023).
  9. Монтескье Ш. Л. О духе законов. Москва, 1956.
  10. Назаров Д. Г. Пределы и ограничения прав и свобод человека и гражданина в России // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 1. С. 87–91.
  11. Осипенко А. Л. Новые технологии получения и анализа оперативно-розыскной информации: правовые проблемы и перспективы внедрения // Вестник Воронежского института МВД России. 2015. № 2. С. 13–19.
  12. Савоськин А. В. Обращения граждан в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2019.
  13. Степкин С. П. Допустимые пределы ограничения права граждан на обращение // Гражданское общество в России и за рубежом. 2022. № 2. С. 43–44.
  14. Хозикова Е. С. Особенности ограничения прав и свобод человека и гражданина в законодательстве зарубежных стран // Закон и право. 2019. № 6. С. 40–43.
  15. Эбзеев Б. С. Конституционный правопорядок и основные обязанности: историческое развитие, юридическая природа и особенности нормирования. Часть II // Государство и право. 2018. № 10. С. 71–85.
  8. Lazarev V. V. Ob ogranichenii prava grazhdanina na zhalobu. URL: [https://zakon.ru/blog/2019/07/08/ob\\_ogranichenii\\_prava\\_grazhdanina\\_na\\_zhalobu/](https://zakon.ru/blog/2019/07/08/ob_ogranichenii_prava_grazhdanina_na_zhalobu/) (data obrashcheniya: 10.04.2023).
  9. Montesqu'e Sh. L. O duhe zakonov. Moskva, 1956.
  10. Nazarov D. G. Limits and limitations of human and civil rights and freedoms in Russia // Laws of Russia: experience, analysis, practice. 2016. № 1. P. 87–91.
  11. Osipenko A. L. New technologies for obtaining and analyzing operational investigative information: legal problems and prospects of implementation // Bulletin of the Voronezh Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2015. № 2. P. 13–19.
  12. Savos'kin A. V. Obrashcheniya grazhdan v Rossijskoj Federacii: konstitucionno-pravovoe issledovanie : dis. ... d-ra yurid. nauk. Ekaterinburg, 2019.
  13. Stepkin S. P. Permissible limits of restriction of the right of citizens to appeal // Civil society in Russia and abroad. 2022. № 2. P. 43–44.
  14. Hozikova E. S. Features of the restriction of human and civil rights and freedoms in the legislation of foreign countries // Law and Right. 2019. № 6. P. 40–43.
  15. Ebzeev B. S. Constitutional law and order and basic responsibilities: historical development, legal nature and features of rationing. Part II // State and Law. 2018. № 10. P. 71–85.

#### Для цитирования:

Гусев Виктор Сергеевич. К вопросу об ограничении права на обращение в органы публичной власти как временной меры в условиях действия специальных правовых режимов // Труды Академии управления МВД России. 2023. № 3 (67). С. 108–117.

#### For citation:

Gusev Viktor Sergeevich. On the Issue of Restricting the Right to Appeal to Public Authorities as a Temporary Measure under Special Legal Regimes // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2023. № 3 (67). P. 108–117.

**Княжев Виктор Борисович,**

доктор юридических наук,  
кандидат военных наук, доцент,  
начальник центра командно-штабных учений,  
Академия управления МВД России,  
Российская Федерация, 125171, г. Москва,  
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

E-mail: Vkniazhev4@mvd.ru

**Viktor Borisovich Kniazhev,**

Doctor of Law, Candidate of Military,  
Associate Professor,  
Head of the Center for Command  
and Staff Exercises,  
Management Academy of the Ministry  
of the Interior of Russia,  
Russian Federation, 125171, Moscow,  
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8  
E-mail: Vkniazhev4@mvd.ru

**Грищенко Леонид Леонидович,**

доктор юридических наук, профессор,  
профессор кафедры управления органами  
внутренних дел в особых условиях центра  
командно-штабных учений,  
Академия управления МВД России,  
Российская Федерация, 125171, г. Москва,  
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

E-mail: VVG\_59@mail.ru

**Leonid Leonidovich Grischenko,**

Doctor of Law, Professor,  
Professor at the Department of Management  
of Internal Affairs Bodies in the Special Conditions  
of the Center for Command and Staff Exercises,  
Management Academy of the Ministry  
of the Interior of Russia,  
Russian Federation, 125171, Moscow,  
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8  
E-mail: VVG\_59@mail.ru

**Егоров Константин Анатольевич,**

старший преподаватель-методист центра  
командно-штабных учений,  
Академия управления МВД России,  
Российская Федерация, 125171, г. Москва,  
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

E-mail: E.A.Constantin@yandex.ru

**Konstantin Anatol'evich Egorov,**

Senior Lecturer-Methodist of the Center  
for Command and Staff Exercises,  
Management Academy of the Ministry  
of the Interior of Russia,  
Russian Federation, 125171, Moscow,  
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8  
E-mail: E.A.Constantin@yandex.ru

Научная специальность:  
5.1.2. Публично-правовые  
(государственно-правовые) науки

Scientific specialty:  
5.1.2. Public Law  
(State Law) Sciences

УДК 351.74

DOI 10.24412/2072-9391-2023-367-118-127

Дата поступления статьи: 21 июля 2023 г.

Дата принятия статьи в печать: 18 сентября 2023 г.

## Алгоритм работы руководителя территориального органа МВД России в особых условиях

### Algorithm of Work of the Head of the Territorial Body of the Ministry of Internal Affairs of Russia in Special Conditions

**Аннотация**

*Актуальность:* материалы, представленные  
в статье, являются результатом проведенного  
авторами анализа современных угроз нацио-  
нальной безопасности Российской Федерации,

**Abstract**

*The relevance:* the materials presented in the  
article are the result of the authors' analysis of  
modern threats to the national security of the Rus-  
sian Federation, which have become an objective

которые с началом проведения специальной военной операции стали объективной реальностью. Давая оценку современной ситуации, авторы отмечают, что имеющая место прокси-война Запада против России требует от нашей страны, ее руководства, всей системы обеспечения национальной безопасности принятия адекватных мер по защите личности, общества и самого государства в оперативном плане и в перспективе. Одним из основных элементов, составляющих государственный механизм минимизации и устранения угроз и опасностей настоящего времени, остаются органы внутренних дел. Однако современные представления об организации деятельности ОВД при выполнении задач в особых условиях базируются на практике проведения в 1990-х гг. контртеррористической операции на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации и не учитывают современных особенностей. В связи с этим вопросы содержания и последовательности работы (алгоритм) руководителя территориального органа МВД России в особых условиях являются проблемными и требуют своего разрешения.

*Постановка проблемы:* для повышения эффективности деятельности ОВД в современных условиях руководящему составу необходимо иметь достаточный уровень компетентности для принятия решений, наиболее точно соответствующих особенностям сложившейся обстановки. В связи с этим в статье рассмотрены основные угрозы и опасности общественному порядку и общественной безопасности, возникновение которых может оказать существенное влияние на деятельность ОВД.

Поскольку алгоритм работы руководителя территориального органа МВД России в особых условиях ранее описывался применительно к чрезвычайным обстоятельствам и чрезвычайным ситуациям, он не учитывал всех особенностей в организации деятельности руководителя ОВД, которые сложились к настоящему времени и могут возникнуть в случае агрессии против Российской Федерации. Кроме того, расширение военных угроз и опасностей предполагает развитие содержания отдельных этапов при организации работы руководителя ОВД по обеспечению общественной безопасности в период действия особых правовых режимов и в процессе участия в организации территориальной обороны Российской Федерации.

*Цель исследования:* рассмотреть и уточнить основные военные угрозы и опасности для человека, общества и непосредственно для государства, имеющие место и способные возникнуть в результате эскалации прокси-войны, которая развязана США и ее сателлитами против России. Выявить особенности организации

реальности с начала проведения специальной военной операции. Оценивая текущую ситуацию, авторы отмечают, что ongoing proxy war of the West against Russia requires our country, its leadership, the entire national security system to take adequate measures to protect the individual, society and the state itself in operational terms and in the future. Internal affairs bodies remain one of the main elements that make up the state mechanism for minimizing and eliminating threats and dangers of the present time. However, modern ideas about the organization of the activities of the Department of Internal Affairs when performing tasks in special conditions are based on the practice of conducting a counter-terrorist operation in the 1990s on the territory of the North Caucasus region of the Russian Federation and do not take into account modern features. In this regard, the issues of the content and sequence of work (algorithm) of the head of the territorial body of the Ministry of Internal Affairs of Russia in special conditions are problematic and require their resolution.

*The problem statement:* in order to improve the efficiency of the Department of Internal Affairs in modern conditions, the management staff must have a sufficient level of competence to make decisions that most accurately correspond to the peculiarities of the current situation. In this regard, the article considers the main threats and dangers to public order and public safety, the occurrence of which can have a significant impact on the activities of the Department of Internal Affairs.

Since the algorithm of the work of the head of the territorial body of the Ministry of Internal Affairs of Russia in special conditions was previously described in relation to emergency circumstances and emergency situations, it did not take into account all the features in the organization of the activities of the head of the Department of Internal Affairs that have developed to date and may arise in the event of aggression against the Russian Federation. In addition, the expansion of military threats and dangers involves the development of the content of individual stages in the organization of the work of the head of the Department of Internal Affairs to ensure public safety during the period of special legal regimes and in the process of participating in the organization of the territorial defense of the Russian Federation.

*The purpose of the study* is to consider and clarify the main military threats and dangers to man, society and directly to the state that take place and may arise as a result of the escalation of the proxy war that the United States and its satellites have unleashed against Russia. To identify the peculiarities of the organization of the work of the head of the territorial body of the Ministry of Internal Affairs of Russia in special conditions and to propose an author's version of the content of the assessment

работы руководителя территориального органа МВД России в особых условиях и предложить авторский вариант содержания оценки обстановки и замысла решения руководителя ОВД по выполнению задач при обеспечении режима военного положения и в процессе участия в организации территориальной обороны Российской Федерации.

В процессе подготовки материалов статьи авторами были использованы следующие *методы исследования*: диалектика, сравнительный правовой анализ, герменевтика, философская концептология.

При подготовке материалов статьи основной выбор был сделан в пользу диалектического метода, который позволил осуществить аргументацию существенной значимости правовых аспектов выполнения ОВД оперативно-служебных задач в особых условиях. Применяя сравнительный правовой анализ, авторы исследовали имевшие место теоретические и практические аспекты при организации работы руководителя территориального органа МВД России при возникновении чрезвычайных обстоятельств и чрезвычайных ситуаций, в том числе опыт проведения контртеррористической операции на территории Северо-Кавказского региона, а также современные данные, полученные из опыта участия сотрудников ОВД в специальной военной операции.

*Результаты и основные выводы:* в статье представлены предложения авторов о путях совершенствования работы руководителя территориального органа МВД России в особых условиях применительно к современным условиям.

**Ключевые слова:** современные угрозы; национальная безопасность; особые условия; алгоритм работы; оперативно-служебная деятельность; оценка; замысел; решение.

of the situation and the plan of the decision of the head of the Department of Internal Affairs to perform tasks while ensuring martial law and in the process of participation in the organization of territorial defense of the Russian Federation.

In the process of preparing the materials of the article, the authors used the following research methods: dialectics, comparative legal analysis, hermeneutics, philosophical conceptology.

When preparing the materials of the article, the main choice was made in favor of the dialectical method, which allowed the argumentation of the essential significance of the legal aspects of the performance of operational and service tasks in special conditions. Applying comparative legal analysis, the authors investigated the theoretical and practical aspects that took place when organizing the work of the head of the territorial body of the Ministry of Internal Affairs of Russia in the event of emergencies and emergencies, including the experience of conducting a counter-terrorism operation in the North Caucasus region, as well as modern data obtained from the experience of the participation of police officers in a special military operation.

*The results and key conclusions:* the article presents the authors' proposals on ways to improve the work of the head of the territorial body of the Ministry of Internal Affairs of Russia in special conditions in relation to modern conditions.

**Keywords:** modern threats; national security; special conditions; algorithm of work; operational and service activities; assessment; design; solution.

К вопросу описания особых условий обращались многие российские ученые и их коллеги за рубежом. В данной статье мы используем определение понятия «особые условия», ранее предложенное на основе проведенного исследования профессором А. Ф. Майдыковым и доцентом В. Б. Княжевным, которые под особыми условиями понимали «повышенную по степени опасности и последствиям обстановку, вызываемую явлениями (событиями) социального, природного, техногенного, биологического характера и требующую от органов государственной власти, органов местного самоуправления принятия (реализации) специальных правовых, организационных, тактических мер и всестороннего

обеспечения для защиты интересов личности, общества, государства в мирное или военное время» [5]. В данной статье авторы делают акцент именно на негативные социальные явления, к которым относится военная угроза для государства.

Современная обстановка, которая сложилась в третьем десятилетии XXI в., все больше напоминает события 1930–1940 гг., когда большая часть населения Европы и Азии оказалась втянутой во Вторую мировую войну. Эти трагические события должны были оказать свое влияние на понимание людей о недопустимости повторения прошлого. Достаточно значимым аргументом против войны стало создание атомного оружия, а также

его применение США против Японии в августе 1945 г., когда в городах Хиросима и Нагасаки одновременно погибло более 150 тысяч человек [2].

Однако обладание ядерным оружием не остановило отдельных наиболее агрессивных политиков от намерений добиться своих целей с использованием силы оружия. В настоящее время систему международных отношений можно охарактеризовать как крайне нестабильную, подверженную частым кризисным явлениям в связи с жесткой конкуренцией, противостоянием и блоковым противоборством государств. При этом, несмотря на объективную востребованность, попытки Российской Федерации, Китайской Народной Республики и большой группы развивающихся государств добиться на уровне ООН реализации принципа равной безопасности воспринимаются со стороны США, Великобритании и стран Евросоюза безразлично и на дипломатическом уровне сопровождаются невнятной риторикой, а на практике — идеологической и военной экспансией [3].

Реализация агрессивных планов США и их союзников осуществляется с применением различного рода скрытых действий, замаскированных под демократические идеи. Так называемая латентная угроза достаточно объективно просматривается в ситуации, которая складывается в восточных областях Украины, где продолжаются военные действия. В конфликт на Украине все настойчивее втягивают Молдавию, Румынию, Польшу, Скандинавские и Прибалтийские государства. Продолжается расширение блока НАТО. Тридцать первым членом альянса 4 апреля 2023 г. стала Финляндия [11].

Непростая ситуация имеет место в Нагорном Карабахе, где российский миротворческий контингент выступает гарантом безопасности жизни населения. Попытки втянуть в конфликт Турцию, даже после разрушительного землетрясения в феврале 2023 г., а также расширить тлеющий конфликт в Южной Осетии и Абхазии являются перспективными задачами, которые перед собой поставили спецслужбы США и Великобритании.

Кроме того, следует признать, что имевшая место в январе 2022 г. в Казахстане попытка государственного переворота объективно не является самопроизвольной и стихийной. Так, вывод американских войск в сентябре 2021 г. из Афганистана имел далеко идущие планы по распространению терроризма с юга через Казахстан, Узбекистан, Таджикистан и Киргизию на территорию Российской Федерации. В этой связи пограничный конфликт между Таджикистаном и Киргизией

14–19 сентября 2022 г., произошедший накануне саммита представителей стран Шанхайской организации сотрудничества в г. Самарканде, является тревожным сигналом и показательными действиями, спровоцированными извне [12].

Не вселяет оптимизма и уверенности в благоприятном исходе сложившаяся обстановка на восточных рубежах России. Усиление в последние годы милитаризации Японии с одновременным выдвижением претензий к России по поводу возврата так называемых «северных территорий», создание осенью 2021 г. еще одного военного блока АУКУС в составе Австралии, Великобритании, США, обеспечение всеми видами вооружений Тайваня — все это свидетельствует о подготовке в данном регионе крупного военного конфликта.

Становится понятной озабоченность, выраженная Президентом Российской Федерации 21 февраля 2023 г. в послании Федеральному Собранию Российской Федерации, о главной цели США нанести стратегическое поражение России: «Именно они (США) после распада Советского Союза приступили к пересмотру результатов Второй мировой войны, к строительству мира по-американски, в котором есть только один хозяин, один господин. Шаг за шагом стали пересматривать сложившееся мироустройство, демонтировать системы безопасности и контроля над вооружениями, спланировали и осуществили целую череду войн по всему миру» [8].

Таким образом, современная обстановка в мире диктует нам жесткие условия по подготовке к негативному развитию событий, вплоть до военной конфронтации по всему периметру границ Российской Федерации. Данные обстоятельства не оставляют выбора руководству страны и ее гражданам — необходимо готовиться к отражению агрессии. *Si vis pacem, para bellum* (с лат. — «Хочешь мира — готовься к войне»), так понимали объективную реальность в древнем мире, такова она и сегодня [6].

Защита от внешней агрессии Российской Федерации (оборона) организуется и осуществляется в соответствии с положениями Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов. Согласно закрепленным в них нормам одним из инструментов защиты граждан, общества и государства является введение на всей территории Российской Федерации или ее части военного положения и осуществление комплекса мер территориальной обороны, которые в соответствии со ст. 22 Федерального закона «Об обороне» осуществляются в целях охраны и обороны военных, важ-

ных государственных и специальных объектов, а также объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды, по борьбе с диверсионно-разведывательными формированиями иностранных государств и незаконными вооруженными формированиями, по выявлению, предупреждению, пресечению, минимизации и (или) ликвидации последствий их диверсионной, разведывательной и террористической деятельности. Согласно п. 29 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» и ст. 59 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699, в полномочия МВД России входит обеспечение режима военного положения, участие в организации территориальной обороны Российской Федерации [1].

Следует признать, что данные полномочия являются достаточно специфическими и требуют более детального рассмотрения в части, касающейся именно организации деятельности как процесса. Такой процесс в научной литературе описывается как алгоритм работы руководителя ОВД. Объективно организация работы руководителя ОВД, в том числе и по выполнению задач в случае угрозы или с началом военных действий, осуществляется последовательно, проходя определенные управленческие этапы, к которым относятся:

- изучение и уяснение информации по задачам, стоящим перед ОВД;
- проведение расчета времени на организацию выполнения задач, вновь поставленных перед ОВД;
- информирование заместителей по направлениям деятельности и начальников структурных подразделений о предстоящих задачах и мероприятиях, которые необходимо осуществить в кратчайшие сроки;
- проведение заслушивания заместителей по направлениям деятельности и начальников структурных подразделений с последующей оценкой оперативной обстановки;
- подготовка замысла действий ОВД;
- доклад вышестоящему руководителю и утверждение у него замысла действий ОВД;
- доведение замысла действий ОВД до сведения заместителей по направлениям деятельности и начальников структурных подразделений с доведением распоряжений

по подготовке данных для принятия управленческого решения;

- осуществление (при необходимости) комплекса мероприятий в целях рекогносцировки;

- рассмотрение и утверждение замысла действий руководителей подчиненных структур, в том числе по организации всех видов обеспечения;

- принятие окончательного решения в целях выполнения поставленных задач (определение задач для структурных подразделений, входящих в состав группировки сил и средств, а также основных элементов организации взаимодействия, всех видов обеспечения и управления);

- доклад вышестоящему руководителю о содержании подготовленного решения и его утверждение;

- доведение утвержденного решения до сведения руководителей подчиненных структур;

- рассмотрение и утверждение решений, подготовленных заместителями по направлениям деятельности и начальниками структурных подразделений;

- осуществление планирования мероприятий оперативно-служебной деятельности ОВД по решению поставленных задач, рассмотрение, утверждение и согласование организационно-плановых документов;

- организация взаимодействия сил, входящих в состав группировки, подготовка и доведение до исполнителей распоряжений по организации управления и всех видов обеспечения;

- осуществление контроля за исполнением распоряжений и оказание помощи подчиненным руководителям.

При этом содержание вышеприведенных этапов применительно к рассматриваемой ситуации имеет некоторые особенности. В данной статье достаточно сложно рассмотреть содержание всех этапов организаторской деятельности руководителя ОВД. Поэтому авторы, выделяя основные положения, раскрывают только отдельные составляющие алгоритма, описанного выше.

Одним из ключевых этапов в работе руководителя ОВД является оценка оперативной обстановки, которая проводится, как правило, на служебном совещании с заслушиванием заместителей по направлениям деятельности и начальников структурных подразделений.

По нашему мнению, оценка обстановки должна осуществляться с учетом прогнозирования ее развития при подготовке к выполнению поставленных задач и включать оценку пяти составляющих ее элементов: проти-

вооруженной стороны (противника), своих сил и средств, морально-психологического состояния своих сил и сил противника, района предстоящих действий, а также состава местного населения, времени года, погодных условий.

*Оценка противоборствующей стороны (противника)* зависит от места расположения субъекта Российской Федерации и заключается в анализе возможных действий диверсионно-террористических, повстанческих и иных структур, которые могут действовать в интересах противника по нанесению ущерба объектам промышленности, жизнеобеспечения, коммуникациям. Оценке подлежит уровень преступности в регионе. При этом необходимо учитывать данные прогноза развития преступности на ближайшую перспективу, террористическую и экстремистскую активность ее участников, возможности по созданию на подведомственной территории незаконных вооруженных формирований, банд-групп и преступных сообществ. В субъектах Российской Федерации, непосредственно граничащих с территорией, откуда возможно ожидать агрессивных действий, кроме того, необходимо оценить потенциальные угрозы от действий диверсионно-разведывательных групп (далее — ДРГ), возможных ударов артиллерии и авиации, прямых военных действий противника.

*Оценка своих сил и средств* осуществляется на основе анализа реальных и потенциальных возможностей сил и средств ОВД, их состава, положения, характера действий, готовности личного состава к выполнению поставленных задач и его профессиональной эффективности; состояния штатных, приданных и взаимодействующих сил; наличия и состояния запасов материальных средств, которые могут быть применены при подготовке к выполнению задач, а также их выполнению в любых условиях оперативной обстановки.

*Оценка морально-психологического состояния своих сил и сил противника* осуществляется на основе анализа мотивации деятельности сотрудников, совокупности их личностных приоритетов и установок, моральных и нравственных ценностей, преобладающих настроений, сложившихся под воздействием различных социально-психологических факторов. Морально-психологическое состояние сотрудников ОВД оказывает активное влияние на степень их готовности к выполнению поставленных задач [4].

Оценивая морально-психологическое состояние противника, следует рассматривать все перечисленные выше элементы, но не только относительно состояния психики отдель-

ных диверсантов и террористов. Также необходимо учитывать подобные характеристики пособников противника на территории обслуживания ОВД.

По нашему мнению, для создания определенного уровня морально-психологического состояния человека в настоящее время активно применяются так называемые латентные формы и методы идеологического воздействия. Их активное и одновременно скрытное использование обеспечивает противостоящей стороне требуемое морально-психологическое состояние сил противника. При этом основными каналами негативного информационно-психологического воздействия являются средства массовой информации, электронные информационные каналы, интернет, что в совокупности с использованием различного рода стимуляторов дает желаемый для противника результат.

*Оценка района предстоящих действий* заключается в изучении объектов, принимаемых под охрану (объекты государственного управления, склады, объекты транспорта, предприятия по производству электроэнергии, пищевой промышленности, хлебозаводы, холодильники, объекты водо-, энерго- и теплоснабжения, здравоохранения, предприятия ремонтно-восстановительной службы и т. д.); условия расположения и характер объектов; степень секретности объекта; степень опасности производства; количество работающих сотрудников и время, необходимое для их пропуска через КПП; интенсивность движения и вид транспорта; общая обстановка в районе расположения объекта; возможность подготовки объекта к обороне; возможности обеспечения безопасности личного состава, задействованного для охраны объекта; пути подхода и отхода от объекта; состояние системы охраны и инженерных средств защиты, возможность дооборудования и оснащение объектов по периметру и по критически важным составляющим<sup>1</sup>. Оценка коммуникаций и использования их возможностей при осуществлении маневра силами и средствами. Топографическая оценка местности (характер рельефа, защитных и маскирующих свойств, состояние путей маневра, подвоза, эвакуации вне дорог) и возможности по использованию преимуществ местности в интересах выполнения задач территориальной обороны.

*Оценка состава местного населения, времени года, погодных условий.* Из опыта проведения

<sup>1</sup> Об обеспечении безопасности объектов органов внутренних дел Российской Федерации от преступных посягательств : приказ МВД России от 31 дек. 2014 г. № 1152.

контртеррористической операции на территории Северо-Кавказского региона особое внимание следует уделить оценке состава местного населения (социального, национального, конфессионального), лояльности к органам власти, возможности привлечения населения к решению задач при возникновении военной угрозы. Тщательной оценке подлежат национальные диаспоры, политические движения, неформальные группировки, системная оппозиция, а также другие организации, деятельность которых может носить экстремистский или враждебный характер. Учету подлежат лица, ранее судимые, проявлявшие несогласие с политикой государства, активно выступавшие за поражение России в войне с потенциальным противником. Кроме того, необходимо оценить уровень и состав миграционных потоков, проходящих через территорию ответственности ОВД [10].

Время года и погодные условия являются сезонным фактором, их оценка осуществляется непосредственно накануне и с началом выполнения поставленных задач. При этом каждый элемент оценки должен содержать выводы, с учетом которых определяются этапы выполнения поставленных задач.

Для более тщательной и всесторонней оценки обстановки руководитель ОВД должен привлекать своих заместителей, помощников и специалистов. Как показывает опыт, в этом случае время, затрачиваемое на оценку обстановки, может быть значительно сокращено, при этом достигнута более высокая точность оценки каждого из элементов обстановки.

Выводы из оценки обстановки в этом случае могут составлять основу решения руководителя ОВД по выполнению поставленных задач. При этом оно должно включать общий замысел действий в рассматриваемых условиях, задачи подчиненным силам и средствам, основы их взаимодействия, обеспечения и управления. По своему содержанию окончательные выводы будут носить примерный характер, тем не менее они будут достаточным основанием для принятия конкретных мер, осуществляемых для организации действий ОВД в сложившейся обстановке. В частности, проведение мобилизационных мероприятий, расчет сил и средств по охране объектов, поддержание режима военного положения, защита личного состава и местного населения от морально-психологического воздействия противника. Эти задачи должны быть своевременно доведены до подчиненных, а на их основе организовано взаимодействие, всестороннее обеспечение и управление силами и средствами, выделенными для решения поставленных задач.

Основу организации деятельности руководителя ОВД составляет управленческое решение, в котором главным элементом выступает замысел действий. Он должен включать в себя: приоритетные направления, которым необходимо уделить основное внимание при выполнении поставленных задач; район и объект выполнения поставленных задач; способы осуществления предстоящих действий; создаваемая группировка сил и средств; порядок обеспечения скрытности при выполнении поставленных задач; основные элементы организации взаимодействия, управления и осуществления всех видов обеспечения оперативно-служебной деятельности.

К *приоритетным направлениям, которым необходимо уделить основное внимание при выполнении задач*, могут быть отнесены: объекты, принимаемые под охрану; территории, которые могут являться местами активных действий ДРГ, незаконных вооруженных формирований; задачи, имеющие первостепенное значение, и т. д.

*Район, объект выполнения задач.* Как правило, районом выполнения задач ОВД может быть территория субъекта Российской Федерации, либо административный район субъекта Российской Федерации. Объектами выполнения задач являются деятельность ОВД, обозначенная в Федеральном законе «О полиции» в ст. 2 «Основные направления деятельности полиции», и задачи, возложенные руководителем федерального органа исполнительной власти на ОВД в рамках выполнения мероприятий по обеспечению режима военного положения и территориальной обороны.

Определяя *способы проведения предстоящих действий*, руководитель ОВД должен рассмотреть деятельность подразделений по охране объектов; ведению поиска; блокирования; преследования; окружения; оцепления; рассредоточения (вытеснения); патрулирования; сопровождения; наблюдения; ведения демонстрационных действий; сдерживания; деблокирования; захвата; прикрытия; досмотра; доставления и т. д.

*Создаваемая группировка сил и средств* может включать в состав группы и наряды для выполнения поставленных задач. По решению руководителя ОВД с учетом изменения целей и задач или осложнения оперативной обстановки из числа резерва, других функциональных групп или сотрудников, не участвующих в проведении мероприятий по выполнению поставленных задач, могут создаваться резервы.

Под *порядком обеспечения скрытности при выполнении задач* следует понимать необходимые действия, проводимые в ОВД в целях пре-

дотвращения получения противником достоверных данных о составе, структуре, замысле действий и иных данных, которые могут повлечь невыполнение поставленных задач. Деятельность должностных лиц ОВД по обеспечению скрытности направлена как на осуществление соответствующих мероприятий непосредственно в ОВД, так и вне его с направленностью на иные внешние по отношению к ОВД структуры. При этом мероприятия по обеспечению скрытности во внешней среде могут осуществляться в том числе по отношению к взаимодействующим правоохранительным структурам. Применение таких мер является возможным, если по замыслу органа более высокого уровня управления не предусмотрено или запрещено информирование иных структур и подразделений о сведениях ограниченного распространения, а также при наличии фактов или реальной опасности нарушения системы обеспечения скрытности этих структур.

Одним из основных составляющих элементов обеспечения скрытности при выполнении поставленных задач является скрытое управление, то есть управление, которое должно быть организовано таким образом, чтобы оно обеспечивало сохранение в тайне мероприятий, проводимых руководителем ОВД, действий сил и средств по реализации предусмотренного комплекса мер.

Из опыта практической деятельности ОВД обеспечение скрытности достигается путем проведения мероприятий по поддержанию бдительности и осуществлению маскировки. Поддержание бдительности в ОВД осуществляется путем неукоснительного соблюдения порядка обращения с информацией ограниченного распространения, установленного в соответствии с нормативными правовыми актами МВД России.

При осуществлении маскировки проводится комплекс согласованных по цели, месту и времени мероприятий, направленных на сокрытие от противника действительного состава, состояния, положения, передвижения и характера действий сил и средств ОВД и его объектов в интересах решения задач территориальной обороны. Необходимо отметить, что основными способами маскировки являются имитация, демонстративные действия и дезинформация.

Имитация осуществляется путем создания воспринимаемых по внешним признакам как реально существующих, но в действительности — ложных объектов, средств, а также отдельных групп из состава сил группировки.

При этом осуществляемая в соответствии с легендой по введению противника в заблуж-

дение ложная деятельность своих сил, включая их расположение, перемещение и ведение работ, называется демонстрационными действиями сил группировки.

Цели дезинформации противника достигаются путем осуществления целенаправленных действий по доведению до его сведения посредством документов, а также с использованием возможностей агентуры и технических средств ложной или преднамеренно искаженной информации.

*Основные вопросы взаимодействия, всестороннего обеспечения, управления.* При организации взаимодействия определяются: задачи, объекты, маршруты, по которым силы и средства ОВД должны взаимодействовать друг с другом, с воинскими частями и подразделениями Росгвардии, другими воинскими формированиями, а также с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, администрацией объектов; силы и средства для совместных действий и оказания взаимной помощи; с кем, по каким вопросам и к какому сроку установить взаимодействие; порядок взаимного информирования об обстановке [9].

Определяя основные вопросы всестороннего обеспечения, руководителю ОВД необходимо основное внимание уделить проведению оперативно-розыскных мероприятий, мероприятий маскировки, инженерному оборудованию, радиационной, химической и биологической защите, психологической борьбе, противоминному обеспечению, охране своих сил и средств в пунктах дислокации и в местах несения службы. Он также должен достаточно подробно определить организацию материально-технического и медицинского обеспечения.

При организации управления руководителем ОВД определяются: меры по совершенствованию работы органов управления (расчет должностных лиц по пунктам управления), оснащению пунктов управления (места и время развертывания пунктов управления и их элементов), уточнению системы связи и использованию средств автоматизации; мероприятия по восстановлению управления в случае его нарушения, осуществлению контроля и оказанию помощи подчиненным [7].

Следует подчеркнуть, что в данной статье раскрыта небольшая часть алгоритма работы руководителя территориального органа МВД России в особых условиях. Авторы оставляют за собой право продолжить публикацию материала по данным проблемным вопросам.

## Список литературы:

1. Аникин В. Н. Направления совершенствования правового регулирования управленческой деятельности в органах внутренних дел // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 2 (58). С. 57–66.
2. Грищенко Л. Л., Княжев В. Б. Война как коммерческий проект : моногр. Москва, 2023. 186 с.
3. Кильмашкина Т. Н. Анализ предмета, объекта, причин противоборства как условий эффективного управления им // Труды Академии управления МВД России. 2017. № 2 (42). С. 59–63.
4. Княжев В. Б., Грищенко Л. Л., Егоров К. А. О современных подходах к подготовке управленческих кадров органов внутренних дел для решения задач специальной военной операции // Труды Академии управления МВД России. 2023. № 1 (65). С. 56–66.
5. Княжев В. Б., Майдыков А. Ф. О некоторых особенностях правового регулирования деятельности органов внутренних дел Российской Федерации в особых условиях // Труды Академии управления МВД России. 2018. № 3 (47). С. 91–96.
6. Латинско-русский и русско-латинский словарь. Москва, 2022. 320 с.
7. 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). С. 41–47.
8. Послание Президента Федеральному Собранию : Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 21 февраля 2023 г. // СПС Консультант-Плюс : сайт. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_440178/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_440178/) (дата обращения: 04.04.2023).
9. Рачёв Д. Н. Основные направления взаимодействия МВД России с федеральными органами исполнительной власти при подготовке и проведении контртеррористической операции (на примере ГУ МВД России по Московской области) // Труды Академии управления МВД России. 2019. № 1 (49). С. 48–54.
10. Рудьман С. А. Особенности правового статуса граждан в условиях правового режима контртеррористической операции: теоретические аспекты // Актуальные проблемы российского права. 2009. № 1 (10).
11. Финляндия официально вступила в НАТО. URL: <https://ria.ru/20230404/>

## References:

1. Anikin V. N. Directions for improving the legal regulation of management activities in the internal Affairs bodies // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2021. № 2 (58). P. 57–66.
2. Grishchenko L. L., Knyazhev V. B. Vojna kak kommercheskij proekt : monogr. Moskva, 2023. 186 s.
3. Kil'mashkina T. N. Looking into core issues, Sides and causes of Social conflict for the purpose of effectively managing it // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2017. № 2 (42). P. 59–63.
4. Knyazhev V. B., Grishchenko L. L., Egorov K. A. On Modern Approaches to the Training of Managerial Personnel of Internal Affairs Bodies to Solve the Tasks of a Special Military Operation // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2023. № 1 (65). P. 56–66.
5. Knyazhev V. B., Majdykov A. F. Some Specifics about Legal Control of Activity of Internal Affairs Bodies of the Russian Federation in Special Conditions // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2018. № 3 (47). P. 91–96.
6. Latinsko-russkij i russko-latinskij slovar'. Moskva, 2022. 320 s.
7. 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). P. 41–47.
8. Poslanie Prezidenta Federal'nomu Sobraniyu : Poslanie Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Sobraniyu ot 21 fevralya 2023 g. // SPS Konsul'tantPlyus : sajт. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_440178/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_440178/) (data obrashcheniya: 04.04.2023).
9. Rachyov D. N. Main Counteraction Directions of the Interior Ministry of Russia with the Federal Bodies of the Executive Authority during Preparation and Conduction a Counter-Terrorist Operation (on Example of the Main Department of the Interior Ministry of Russia on the Moscow Region) // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2019. № 1 (49). P. 48–54.
10. Rud'man S. A. Features of the legal status of citizens in the conditions of the legal regime of a counterterrorist operation: theoretical aspects // Actual problems of Russian law. 2009. № 1 (10).

- nato-1862941889.html (дата обращения: 05.04.2023).
12. Шукин В. М., Грищенко Л. Л. Теоретические и правовые аспекты обеспечения безопасности населения России от вызовов и угроз современности // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. 2022. № 5. С. 20–28.
11. Finlyandiya oficial'no vstupila v NATO. URL: <https://ria.ru/20230404/nato-1862941889.html> (data obrashcheniya: 05.04.2023).
12. Shchukin V. M., Grishchenko L. L. Theoretical and legal aspects of ensuring the security of the Russian population from the challenges and threats of modernity // Law in the Armed Forces — Military Legal Review. 2022. № 5. P. 20–28.

**Для цитирования:**

Княжев Виктор Борисович, Грищенко Леонид Леонидович, Егоров Константин Анатольевич. Алгоритм работы руководителя территориального органа МВД России в особых условиях // Труды Академии управления МВД России. 2023. № 3 (67). С. 118–127.

**For citation:**

Kniazhev Viktor Borisovich, Grishchenko Leonid Leonidovich, Egorov Konstantin Anatol'evich. Algorithm of Work of the Head of the Territorial Body of the Ministry of Internal Affairs of Russia in Special Conditions // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2023. № 3 (67). P. 118–127.

**Лукашов Николай Васильевич**,  
кандидат физико-математических наук, доцент,  
главный эксперт-специалист,  
Главное управление оперативного реагирования  
МВД России,  
Российская Федерация, 119991, г. Москва,  
ул. Житная, д. 16

ORCID 0000-0002-4603-7533

E-mail: akadem11@yandex.ru

Научная специальность:  
5.1.2. Публично-правовые  
(государственно-правовые) науки

УДК 34.07

DOI 10.24412/2072-9391-2023-367-128-137

Дата поступления: 7 июня 2023 г.

Дата принятия статьи в печать: 18 сентября 2023 г.

**Nikolaj Vasil'evich Lukashov**,  
Candidate of Physical and Mathematical Sciences,  
Associate Professor,  
Chief Expert Specialist,  
The Main Directorate of Operational Response  
of the Ministry of Internal Affairs of Russia,  
Russian Federation, 119991, Moscow,  
Zhitnaya St., 16

ORCID 0000-0002-4603-7533

E-mail: akadem11@yandex.ru

Scientific speciality:  
5.1.2. Public Law  
(State Law) Sciences

## Теоретические и организационные основы цифровой трансформации территориальных органов внутренних дел системы МВД России

## Theoretical Foundations and Organization of Digital Transformation of Territorial Bodies of Internal Affairs of the System of the Ministry of Internal Affairs of Russia

### Аннотация

Целью работы является научное обоснование и представление практических рекомендаций по организации цифровой трансформации территориальных органов внутренних дел Российской Федерации.

Актуальность работы обусловлена необходимостью исполнения руководящих документов Президента и Правительства Российской Федерации по цифровой трансформации федеральных органов исполнительной власти государства.

Научная новизна работы состоит в системном подходе к теоретическому обоснованию цифровой трансформации территориальных органов внутренних дел Российской Федерации.

В основе методологии проведенного исследования – диалектический метод познания, а также анализ и синтез знаний об изучаемом предмете, эмпирические методы моделирования окружающей действительности.

Произведен анализ системы организации и управления органами внутренних дел Российской Федерации в части ее информацион-

### Abstract

The purpose of the work is scientific substantiation and presentation of practical recommendations on the organization of digital transformation of territorial bodies of internal affairs of the Russian Federation.

The relevance of the work is due to the need to implement the guiding documents of the President and the Government of the Russian Federation on the digital transformation of the federal executive authorities of the state.

The scientific novelty of the work consists in a systematic approach to the theoretical justification of the digital transformation of the territorial bodies of internal affairs of the Russian Federation.

The methodology of the research is based on the dialectical method of cognition, as well as the analysis and synthesis of knowledge about the subject under study, as well as empirical methods of modeling the surrounding reality.

The analysis of the system of organization and management of internal affairs bodies of the Russian Federation in terms of its information support

ного обеспечения. Акцентируется внимание на качественном усилении воздействия информационного фактора на систему управления. Предложены подходы к теоретическому обоснованию комплекса мероприятий по цифровой трансформации системы МВД России.

Показано, что цифровая трансформация может быть проведена лишь после достижения заданного уровня цифровой зрелости, для чего необходимо предпринять комплекс мер по ее достижению на трех основных направлениях: подготовка кадров, технологическая оснащенность и готовность к организационным штатным преобразованиям.

**Ключевые слова:** органы внутренних дел; цифровая трансформация; цифровая зрелость; государственное управление; ситуационное управление.

is carried out. Attention is focused on the qualitative strengthening of the impact of the information factor on the management system. Approaches to the theoretical substantiation of a set of measures for the digital transformation of the system of the Ministry of Internal Affairs of Russia are proposed.

It is shown that digital transformation can be carried out only after reaching a given level of digital maturity, for which it is necessary to take a set of measures to achieve it in three main areas: personnel training, technological equipment and readiness for organizational staff transformations.

**Keywords:** internal affairs bodies; digital transformation; digital maturity; public administration; situational management.

Термин «цифровая трансформация» (далее – ЦТ) в последнее десятилетие стал символом прогресса в экономике, государственном управлении, социальной сфере и знаменует собой новый, возможно, завершающий этап построения «информационного общества» в масштабах современной цивилизации.

Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474<sup>1</sup> ЦТ определена в качестве одной из пяти национальных целей развития нашей страны на период до 2030 г.

Данное положение соответствует общемировому тренду на приоритетное развитие информационных телекоммуникационных технологий (далее – ИКТ), официально закрепленному в том числе в Окинавской хартии глобального информационного общества [1]. Приверженность принципам, установленным данной хартией, подтверждена Указом Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203<sup>2</sup>.

В рамках упомянутой национальной цели ЦТ предполагается:

- достижение «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы (в том числе государственного управления);
- увеличение доли доступных в электронном виде массовых социально значимых услуг до 95 %;
- достижение доли домохозяйств с широкополосным доступом к сети Интернет, до 97 %;

– четырехкратное, по сравнению с 2019 г., увеличение вложений в отечественные ИКТ.

Цели ЦТ государственного управления определены распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 октября 2021 г. № 2998-р<sup>3</sup> в рамках социально-экономического развития России, включая обеспечение национальной безопасности и личной безопасности граждан Российской Федерации.

Задачи ЦТ государственного управления направлены на совершенствование следующих функций:

- регулирование и политика в экономике и социальной сфере;
- государственные и муниципальные услуги;
- контрольная и надзорная деятельность;
- управление государственным имуществом;
- безопасность государства и общества.

Процесс ЦТ в сфере государственного управления определен как «совокупность действий, осуществляемых государственным органом, направленных на изменение (трансформацию) государственного управления и деятельности государственного органа по предоставлению им государственных услуг и исполнению государственных функций за счет использования данных в электронном виде и внедрения информационных технологий в свою деятельность», в целях, указанных в п. 16 Положения о ведомственных программах цифровой трансформации<sup>4</sup>:

<sup>1</sup> О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года : Указ Президента Рос. Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 // Президент России : офиц. сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45726> (дата обращения: 12.05.2023).

<sup>2</sup> О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы : Указ Президента Рос. Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_216363/?ysclid=ln9mn0sgsh870509723](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_216363/?ysclid=ln9mn0sgsh870509723) (дата обращения: 12.05.2023).

<sup>3</sup> Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации государственного управления : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 22 окт. 2021 г. № 2998-р // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_399192/f62ee45faefd8e2a11d6d88941ac66824f848bc2/?ysclid=ln9mkm7vl9508603805](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_399192/f62ee45faefd8e2a11d6d88941ac66824f848bc2/?ysclid=ln9mkm7vl9508603805) (дата обращения: 12.05.2023).

<sup>4</sup> О мерах по обеспечению эффективности мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий

- повышение удовлетворенности граждан государственными услугами, снижение издержек бизнеса при взаимодействии с государством;
- снижение издержек государственного управления, экономики, социальной сферы;
- надежность и безопасность ИКТ;
- устранение избыточной контрольной (надзорной) деятельности в отношении предпринимательства.

Система МВД России является наиболее многочисленным и многофункциональным правоохранительным органом государства. Предельная штатная численность финансируемых за счет федерального бюджета сотрудников, включая федеральных государственных гражданских служащих и работников, имея тенденцию к увеличению, на 1 января 2023 г. установлена в количестве 922 061 единицы, на 2024 г. (план) — 934 011 единиц<sup>5</sup>, это более 1 % всего трудоспособного населения страны, в настоящее время составляющего 83 млн 227 тыс. человек [2, с. 90].

Основу системы МВД России составляют территориальные органы внутренних дел (далее — ОВД) по субъектам Российской Федерации и административным территориальным образованиям, а также на транспорте.

в деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов управления государственными внебюджетными фондами (вместе с «Положением о ведомственных программах цифровой трансформации»): постановление Правительства Рос. Федерации от 10 окт. 2020 г. № 1646 : в ред. от 1 фев. 2023 г. // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_364874/?ysclid=ln9ms9hxvd387806344](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_364874/?ysclid=ln9ms9hxvd387806344) (дата обращения: 12.05.2023).

<sup>5</sup> Об установлении предельной штатной численности органов внутренних дел Российской Федерации : Указ Президента Рос. Федерации от 5 дек. 2022 г. № 878 // Президент России : офиц. сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/48612> (дата обращения: 12.05.2023).

Территориальные ОВД в форме министерств, главных управлений, управлений, отделов, отделений, пунктов создаются исходя из численности населения и условий его проживания (табл. 1<sup>6</sup>). Количество подразделений, взаимодействующих в ходе текущей оперативно-служебной деятельности ОВД, как видно из таблицы, колеблется от 14 (пункт полиции) до 69 (министерство по республике, главное управление по субъекту Российской Федерации). При этом на федеральном уровне в сфере внутренних дел осуществляется более 100 полномочий, на уровне субъекта Российской Федерации — более 60<sup>7</sup>, на районном уровне — 47<sup>8</sup>. Необходимо отметить, что количество полномочий имеет тенденцию к непрерывному возрастанию. Так, на районном уровне в 2011 г. их было 37<sup>9</sup>, в 2006 — 28<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> По нормам, приведенным в приказе МВД России от 30 апр. 2011 г. № 333 «О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России» (ред. от 30.01.2023).

<sup>7</sup> 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 Рос. Федерации от 21 дек. 2016 г. № 699 : в ред. от 11 фев. 2023 г. // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_209309/?ysclid=ln9nnh3ynh835550936](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_209309/?ysclid=ln9nnh3ynh835550936) (дата обращения: 18.05.2023).

<sup>8</sup> 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 10.01.2022.

<sup>9</sup> Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне : приказ МВД России от 21 апр. 2011 г. № 222.

<sup>10</sup> Об утверждении Типового положения об отделе (управлении) внутренних дел по району (муниципальному району), городу (городскому округу) и иному муниципальному образованию, в том числе по нескольким муниципальным образованиям : приказ МВД России от 25 окт. 2006 г. № 847.

Таблица 1

Территориальные органы внутренних дел и численность населения

| Категория органа внутренних дел по субъекту Российской Федерации                                                                         | Примерное количество подразделений в составе органа (на основе типовой структуры) | Численность постоянно проживающего населения (млн человек) |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| МВД по республикам, главные управления, управления по субъектам Российской Федерации <sup>11</sup>                                       |                                                                                   |                                                            |
| I                                                                                                                                        | до 69                                                                             | 4,5 и более                                                |
| II                                                                                                                                       |                                                                                   | от 2,5 до 4,5                                              |
| III                                                                                                                                      |                                                                                   | от 1 до 2,5                                                |
| IV                                                                                                                                       |                                                                                   | менее 1 млн                                                |
| Территориальные органы МВД России на районном уровне по муниципальному образованию, в том числе по нескольким муниципальным образованиям |                                                                                   |                                                            |
| Управление                                                                                                                               | до 42                                                                             | не менее 250 тысяч                                         |
| Отдел                                                                                                                                    |                                                                                   | не менее 50 тысяч <sup>12</sup>                            |
| Отделение                                                                                                                                | до 27                                                                             | от 10 до 50 тысяч                                          |

<sup>11</sup> Главные управления МВД России по субъектам Российской Федерации создаются при численности постоянно проживающего населения 2,5 млн и более человек.

<sup>12</sup> Если 50 % и более поселений расположены на территориях с низкой плотностью населения — не менее 35 тысяч; если доля сельского населения от 30 до 50 % — не менее 25 тысяч; если 50 % и более поселений отнесены к отдаленным и труднодоступным местностям — не менее 20 тысяч.

Окончание табл. 1

| Категория органа внутренних дел по субъекту Российской Федерации                                                                                          | Примерное количество подразделений в составе органа (на основе типовой структуры) | Численность постоянно проживающего населения (млн человек) |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| На части территорий административных центров субъектов Российской Федерации (при численности постоянно проживающего населения не менее 400 тысяч человек) |                                                                                   |                                                            |
| Управление                                                                                                                                                | до 31                                                                             | не менее 250 тысяч                                         |
| Отдел                                                                                                                                                     |                                                                                   | не менее 50 тысяч                                          |
| Отделение                                                                                                                                                 |                                                                                   | от 10 до 50 тысяч                                          |
| В составе территориального органа МВД России на районном уровне                                                                                           |                                                                                   |                                                            |
| Отдел полиции                                                                                                                                             | до 15                                                                             | не менее 20 тысяч <sup>13</sup>                            |
| Отделение полиции                                                                                                                                         |                                                                                   | не менее 10 тысяч <sup>14</sup>                            |
| Пункт полиции                                                                                                                                             | до 14                                                                             | не менее 3 тысяч <sup>15</sup>                             |

<sup>13</sup> По территориям с низкой плотностью населения или отдаленным и труднодоступным местностям, или 50 % и более поселений расположены на территориях с низкой плотностью населения или территориях, отнесенных к отдаленным и труднодоступным местностям — не менее 15 тысяч.

<sup>14</sup> По территориям с низкой плотностью населения или отдаленным и труднодоступным местностям, или где 50 % и более поселений расположены на территориях с низкой плотностью населения или территориях, отнесенных к отдаленным и труднодоступным местностям — не менее 5 тысяч.

<sup>15</sup> По территориям с низкой плотностью населения или отдаленной и труднодоступной местности — не менее 1 тысячи.

ЦТ столь многочисленной, многофункциональной и сложно организованной системы представляет собой крайне сложную задачу, для решения которой необходимы соответствующие теоретические основания и принципы, построенные на выявленных закономерностях.

В основе разрабатываемой автором теории ЦТ системы МВД России положено представление о качественном изменении роли информации в управлении и текущей оперативно-слу-

жебной деятельности. Так, отмеченная выше тенденция к непрерывному увеличению количества полномочий ОВД приводит к естественному росту числа направлений деятельности, что в свою очередь сопровождается увеличением числа подразделений и возрастанием объема документооборота — как текущего служебного, так и в форме нормативных правовых актов. Количество последних за последние 30 лет возросло в несколько раз (рис. 1).

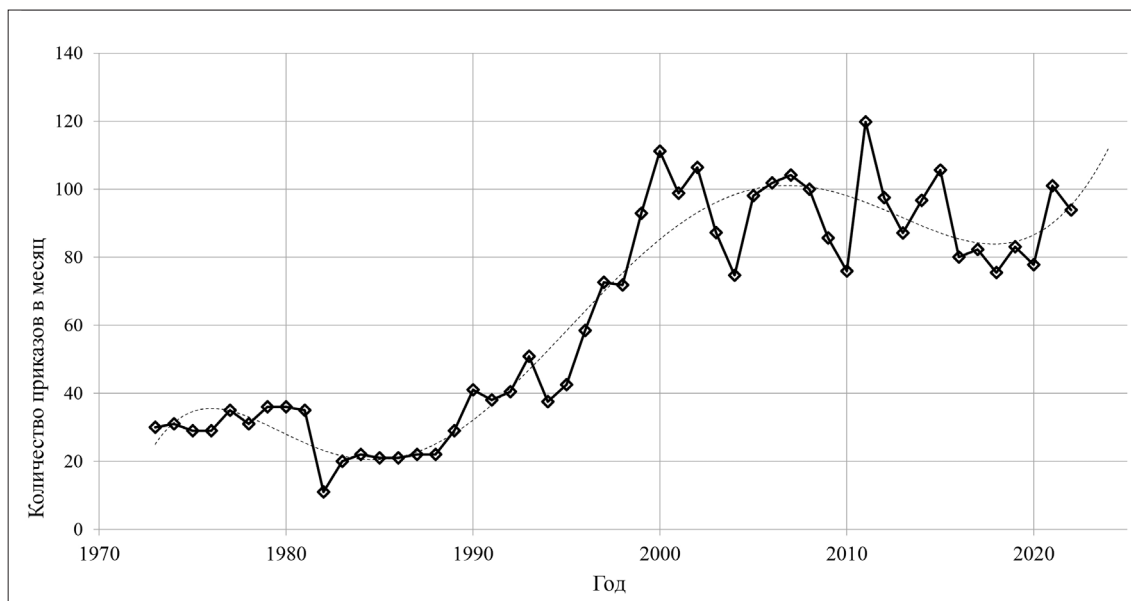


Рис. 1. Среднее количество приказов без грифа, подписываемых министром внутренних дел СССР – России ежемесячно с 1973 по 2022 г.

При этом психофизиологические возможности лиц, принимающих решения (далее — ЛПР) по обработке управленческой и нормативной правовой информации, принципи-

ально не изменились. На рубеже 1990-х гг. ЛПР на уровне МВД России подписывали в среднем около одного приказа без грифа в день, что позволяло должным образом проанализировать

его содержание и организовать при необходимости доработку. Наблюдаемый рост соответствующей бюрократической нагрузки в 5 и более раз, очевидно, не способствует повышению качества работы над документами.

Ситуация осложняется без преувеличения катастрофическим ростом доли личного состава ОВД, относящегося к категории руководителей. По некоторым оценкам в настоящее время она составляет более 50 %, то есть в среднем на одного руководителя приходится менее одного исполнителя [3, с. 178], что также наблюдается при анализе таблицы 1, принимая к сведению, что численность территориальных ОВД на муниципальном уровне составляет от десятков до сотен единиц личного состава (простое деление установленной численности системы МВД России на количество административных территориальных образований, в которых формируются ОВД, дает результат 180 человек на территориальный орган, а за вычетом специальных и иных обеспечивающих, а также подразделений регионального и федерального уровня это число существенно меньше, в то же время типовые структуры предполагают наличие десятков самостоятельных организационных единиц с руководителями среднего звена во главе).

Вместе с тем научно обоснованная норма «административной емкости» составляет от 3–6 подчиненных (для высшего уровня) до 7–13 для среднего и первого уровня управления [2, с. 5]. Данная диспропорция объективно сложилась вследствие формирования новых подразделений без качественного изменения структуры ОВД и при фактически неизменном лимите штатной численности.

Каждое новое, даже самое малочисленное подразделение любого уровня автоматически становится источником дополнительного объема управленческих и иных документов. Например, отделы могут создаваться при штатной численности не менее 8 единиц (и до двух должностей заместителей начальника отдела), в то же время в структуре отдела могут создаваться отделения (от 4 единиц), группы (не менее 2 единиц), направления (от 1 единицы)<sup>16</sup>.

Современные ИКТ теоретически позволяют снять часть вопросов увеличения бюрократической нагрузки, в том числе посредством применения систем электронного документооборота (далее — СЭД), а также автоматизации ряда управленческих функций — поддержки принятия управленческих решений, учета результатов оперативно-служебной деятельности, контроля за исполнением распоряжений. Однако

эффективное применение ИКТ требует достижения определенного уровня «цифровой зрелости» (далее — ЦЗ) как минимум на трех направлениях — готовность личного состава (умение грамотно применять соответствующие технологии); наличие собственно технологических возможностей, в том числе в части эффективного технического обслуживания в реальном масштабе времени; готовность системы управления к качественным, решительным изменениям, направленным на достижение оптимальных значений предела «административной емкости» (уменьшение в разы количества руководителей), поскольку главной целью ЦТ ОВД является «приведение системы управления и организации оперативно-служебной деятельности системы МВД России в соответствие с требованиями современного информационного общества» [4, с. 36].

Эффективное применение ИКТ и ЦТ не возможно без глубокой реорганизации структуры ОВД, а использование цифровых решений является не целью, а лишь средством, которое в неумелых руках и при неправильной организации вместо пользы может принести большой вред.

К сожалению, ведомственная программа цифровой трансформации (далее — ВПЦТ)<sup>17</sup>, объем финансирования которой с 2022 по 2024 г. запланирован в пределах 66 729 694 000 рублей, на обозначенном этапе достичь необходимого уровня ЦЗ и произвести ЦТ не позволяет.

Анализ ВПЦТ показывает, что выделенные бюджетные средства направляются преимущественно на реализацию полномочий МВД России по оказанию «государственных услуг» информационно-справочного характера, выполнению некоторых контрольно-надзорных функций, обеспечения безопасности дорожного движения, миграционной политики и поддержания информационно-телекоммуникационной инфраструктуры.

При этом структура показателей ВПЦТ не соответствует основным задачам территориального ОВД, определенным в упомянутом Типовом положении, в том числе в части наиболее важных: 1) «обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации... противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности...» (за исключением связанных с деятельностью ГИБДД); 2) «управление подчиненными органами и организациями».

<sup>16</sup> О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30 апр. 2011 г. № 333 : в ред. 30 янв. 2023.

<sup>17</sup> Об утверждении Ведомственной программы цифровой трансформации МВД России на 2022–2024 годы : распоряжение МВД России от 11 янв. 2022 г. № 1/37 : в ред. от 30 июня 2022.

Характерно, что одна из наиболее значимых и масштабных функций МВД России — прием сообщений о преступлениях и правонарушениях как государственная услуга не реализована и на Едином портале государственных услуг недоступна. Имеющаяся возможность обращения на сайте МВД России и интернет-ресурсах ОВД, а также по телефону не интегрирована в систему «госулуг» и дальнейшего электронного делопро-

изводства, что приводит к повышению трудоемкости и прямых затрат на первичные процессуальные действия при расследовании административных правонарушений и уголовных преступлений в традиционном бумажном виде. Отсутствуют показатели, прямо отражающие эффективность управления и результатов оперативно-служебной деятельности ОВД на основе ИКТ (система показателей приведена в табл. 2).

Таблица 2

## Система показателей ВПЦТ МВД России

| Группа показателей ВПЦТ                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Количество показателей                 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|
| Государственные услуги, оказываемые МВД России                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 40 групп показателей по 12–25 в каждой |
| Государственная функция по осуществлению государственного контроля (надзора) в сфере деятельности, связанной с оборотом прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ |                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 8                                      |
| Контрольно-надзорная функция по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 8                                      |
| Контрольно-надзорная функция по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 11                                     |
| Административный надзор за законностью пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 33                                     |
| Государственные функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел                                           | относятся к сфере деятельности ГИБДД                                                                                                                                                                                                                                                                 | 12                                     |
|                                                                                                                                                                                  | все остальные:<br>— прием заявлений на возврат излишне уплаченной пошлины;<br>— сервис предоставления сведений об отсутствии судимости в режиме онлайн;<br>— выполнение положений соглашений с региональными органами исполнительной власти в части материально-технического обеспечения в сфере ИКТ | 3                                      |
| Выработка и реализация государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере миграции                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 12                                     |
| Развитие и обеспечение эксплуатации информационно-телекоммуникационной инфраструктуры                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 19                                     |
| Обеспечение функционирования информационных систем и компонентов информационно-телекоммуникационной системы                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 18                                     |
| Обработка «государственных данных»                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 6                                      |

Представляется, что в результате реализации ВПЦТ в ее текущем виде к 2024 г. может быть лишь накоплен определенный опыт разработки, внедрения и применения ИКТ на отдельных направлениях, который впоследствии может быть распространен на все сферы деятельности МВД России, особенно на систему оперативного управления.

Для достижения необходимого уровня ЦЗ и последующей ЦТ всей системы территориальных ОВД до 2030 г. потребуется применить системный подход, предложенный в том числе авторским коллективом научно-исследовательской работы «Проект концепции циф-

ровой трансформации системы МВД России» [4].

Представляется целесообразным включить в систему показателей ВПЦТ следующие 3 группы ЦЗ:

1. **Внешняя ЦЗ**, отражающая параметры эффективности ОВД во взаимодействии с гражданами и иными федеральными органами исполнительной власти (далее — ФОИВ) с учетом методики приложения № 19 к постановлению Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2021 г. № 542<sup>18</sup>, а также Приказа

<sup>18</sup> Об утверждении методик расчета показателей для оценки

Минцифры России от 18 ноября 2020 г. № 600<sup>19</sup> при сохранении возможности использования технологий предыдущих поколений, в том числе бумажных.

2. **Внутренняя ЦЗ**, отражающая эффективность использования ИКТ для обеспечения собственной оперативно-служебной деятельности ОВД с учетом показателей Приложения к стратегическому направлению в области ЦТ государственного управления<sup>20</sup>, основные показатели внутренней ЦЗ направлены на достижение:

- необходимого для ЦТ уровня готовности кадров в части умения эффективно применять современные ИКТ (уровень компьютерной грамотности и владение методикой применения);
- необходимого уровня технической готовности, включая оснащенность необходимыми ИКТ и наличие их эффективной технической поддержки;
- готовности к ЦТ, включая: проведение обследования имеющихся технологических процессов в организации, наличие описаний существующих процессов обработки информации (прием, первичный ввод, преобразование, передача, хранение, уничтожение); проект организационных штатных преобразований, направленных на приведение системы управления и организации оперативно-служебной деятельности в соответствие с требованиями современного информационного общества. Показатели собственно ЦТ отражают ее результат — качественные изменения в оперативно-служебной деятельности.

3. **«Специальная» ЦЗ** содержит показатели, учитывающие специфику оперативно-служебной деятельности с учетом задач и полномочий ОВД. Показатели специальной ЦЗ разрабатываются для ОВД с учетом имеющихся (см. табл. 1) и перспективных, разрабатываемых как результат ЦТ типовых организационных штатных структур, а также иных организаций системы МВД России и подразделений центрального аппарата. Например, для территориальных ОВД

к таким показателям можно отнести: сокращение времени оформления процессуальных документов, а также сроков расследования преступлений и административных правонарушений; снижение относительного количества преступлений и правонарушений, совершаемых в общественных местах (в том числе как результат применения технологий «безопасный город»).

С учетом обозначенного в документах стратегического планирования рубежа завершения ЦТ к 2030 г., целевые показатели ЦЗ должны быть утверждены до окончания 2024 г. и достигнуты не позднее 2029 г.

При условии полной готовности процесс ЦТ основной части ОВД не должен занять более года. Для снижения возможных связанных с этим рисков, необходимо предварительное проведение эксперимента на базе нескольких региональных и муниципальных ОВД в течение 2027–2028 гг. При этом особое внимание необходимо уделять следующим возможным проблемам:

- возможность ухудшения или временной потери управления при массовом применении ИКТ;
- повышенные риски в сфере информационной безопасности;
- негативные последствия, вызванные совокупностью непредсказуемого сочетания отдельных факторов;
- недостаточная проработка организационных штатных решений и нормативной правовой базы, в том числе в части перераспределения функций и регламентации полномочий личного состава;
- низкая мотивация руководителей к участию в ЦТ.

Подготовка к ЦТ предполагает глубокую переработку имеющихся или разработку новых типовых положений о территориальных ОВД с учетом автоматизации исполнения ряда функций и их перераспределения, в том числе с целью повышения «административной емкости» системы управления и снижения бюрократической нагрузки, а также укрепления служб технической поддержки, эффективное функционирование которых призвано обеспечить бесперебойное массовое применение ИКТ.

При подготовке ЦТ особое внимание необходимо уделять системе оценки эффективности деятельности ОВД, поскольку достижение содержащихся в ней показателей является одним из наиболее действенных стимулов для руководителей. Система показателей эффективности ЦТ должна быть как минимум согласована, а еще лучше — быть производной от установленных критериев эффективности оперативно-служебной деятельности.

эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных положений постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 2019 г. № 915 : постановление Правительства Рос. Федерации от 3 апр. 2021 г. № 542 : в ред. от 30 нояб. 2022 г. // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_382080/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_382080/) (дата обращения: 18.05.2023).

<sup>19</sup> Об утверждении методик расчета целевых показателей национальной цели развития Российской Федерации «Цифровая трансформация» : приказ Минцифры России от 18 нояб. 2020 г. № 600 : в ред. от 14 янв. 2021 г. // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_372437/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372437/) (дата обращения: 18.05.2023).

<sup>20</sup> Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации государственного управления : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 22 окт. 2021 г. № 2998-р // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_399192/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_399192/) (дата обращения: 18.05.2023).

Напомним, что в настоящее время в основе оценки эффективности ОВД — приказы МВД России: от 3 февраля 2012 г. № 77 «Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации»; от 31 декабря 2013 г. № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации», а также ряд иных распорядительных документов, не всегда достаточно согласованных и имеющих определенные пробелы, особенно в части оценки эффективности управления и индивидуального труда руководителей [6].

Подготовка к ЦТ может быть использована для комплексного совершенствования системы оценки деятельности ОВД с учетом новых возможностей, предоставляемых ИКТ. Основной трудностью при организации этого процесса представляется необходимость тесного взаимодействия ведущих подразделений центрального аппарата МВД России (в первую очередь — ГУОР<sup>21</sup>, ДИТСИЗИ<sup>22</sup>, ДПД<sup>23</sup>, ОАД<sup>24</sup>, ОШУ<sup>25</sup>), имеющих зачастую существенно различные позиции по вопросам ЦТ и организации деятельности ОВД, а также, что немаловажно, — разных курирующих заместителей Министра внутренних дел Российской Федерации. В связи с этим общее руководство процессом подготов-

ки и осуществлением ЦТ представляется целесообразным возложить на главное ЛПР ведомства — его Министра, что следует также из масштабности и последствий самого мероприятия.

Для подготовки и проведения ЦТ предлагается установить прямое регулирование со сторон уполномоченного временного органа управления при непосредственном участии подразделений центрального аппарата МВД России, территориальных ОВД, ведомственных образовательных и научных организаций.

Важно обеспечить своевременную научно обоснованную выработку решений и их единство для всей системы МВД России на основе интеграции ведомственной науки, образования и практики. Для этого по каждому направлению ЦТ предлагается закрепить центры компетенций на базе образовательных, научных организаций и центрального аппарата МВД России (табл. 3).

Центры компетенций призваны обеспечить научно-методическое обеспечение следующих функций ЦТ:

- подготовка и переподготовка личного состава по направлениям ЦТ;
- контакты с научными и иными организациями — носителями необходимых знаний, разработчиками и поставщиками применяемых ИКТ;
- консультации, а также практическая помощь ОВД по вопросам использования ИКТ;
- научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы в интересах ЦТ;
- экспертная деятельность в сфере ИКТ.

Таблица 3

## Предложения по распределению центров компетенции по направлениям ЦТ

| Направление ЦТ                                                                                                                                                                             | Подразделения центрального аппарата, научные и образовательные организации                         | Территориальные органы для апробации цифровых решений и типовых планов ЦТ              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности (в том числе профилактика, предупреждение преступлений и административных правонарушений)                          | ГУОООП<br>ГУВМ<br>ГУОБДД<br>ВНИИ*<br>Барнаульский ЮИ*<br>Уральский ЮИ*                             | МВД России по республике Татарстан<br>МВД России по Республике Алтай                   |
| 2. Выявление, пресечение, раскрытие и расследование преступлений (в том числе оперативно-розыскная и экспертно-криминалистическая деятельность)                                            | ГУУР<br>ЭКЦ<br>СД<br>УОД<br>Омская академия*<br>Волгоградская академия*<br>Восточно-Сиб. институт* | ГУ МВД Москвы, УВД на Московском метрополитене<br>ГУ МВД России по Саратовской области |
| 3. Информационные и телекоммуникационные технологии, средства связи, защита информации, управление данными.<br>3.1. Предоставление государственных услуг и межведомственное взаимодействие | ДИТСИЗИ<br>ГИАЦ<br>Воронежский институт*                                                           | УМВД России по Брянской области<br>УМВД России по Камчатскому краю                     |

<sup>21</sup> Главное управление оперативного реагирования.

<sup>22</sup> Департамент информационных технологий, связи и защиты информации.

<sup>23</sup> Договорно-правовой департамент.

<sup>24</sup> Организационно-аналитический департамент.

<sup>25</sup> Организационно-штатное управление.

Окончание табл. 3

| Направление ЦТ                                                                                    | Подразделения<br>центрального аппарата,<br>научные и образовательные<br>организации            | Территориальные органы<br>для апробации<br>цифровых решений<br>и типовых планов ЦТ |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| 4. Специальное вооружение и боеприпасы к нему, специальная техника, средства защиты и бронезащиты | ФКУ НПО СТиС*                                                                                  |                                                                                    |
| 5. Системы и технологии ситуационного управления                                                  | ОУ<br>Казанский ЮИ*                                                                            |                                                                                    |
| 6. Научное, правовое и кадровое обеспечение                                                       | ГУРЛС<br>ДПД<br>ОШУ<br>ВНИИ*<br>МосУ им. В. Я. Кикотя*<br>СПб ун-т*<br>Нижегородская академия* |                                                                                    |
| 7. Финансовое, материально-техническое и медицинское обеспечение                                  | ДТ<br>ФЭД                                                                                      |                                                                                    |

\*На основании приказа МВД России от 29 августа 2012 г. № 820 «О профилизации образовательных организаций МВД России».

Центром правовой, организационной компетенции может быть определена Академия управления МВД России, технологической – ФКУ НПО «СТиС» МВД России, а также, возможно, одна из ведомственных образовательных организаций.

Применение ИКТ организуется на всех основных уровнях управления: федеральном, региональном, муниципальном (районном).

На федеральном уровне разрабатывается нормативная правовая база ЦТ, в том числе ВПЦТ, формируются планы-графики ЦТ ОВД, осуществляется организационно-штатное проектирование, формируется система центров компетенций, а также переподготовки и повышения квалификации личного состава, внедряются и эксплуатируются федеральные информационные системы.

На региональном уровне также осуществляется организационно-штатное проектирование, организуется сбор и анализ данных по эффективности применения ИКТ на региональном и муниципальном (районном) уровнях, организуется внедрение и эксплуатация ИКТ.

На муниципальном (районном) уровне в рамках компетенции осуществляется организационно-штатное проектирование, эксплуатируются ИКТ.

ЦТ, как упомянуто выше, предлагается произвести в два этапа: подготовительный (до конца 2024 г.) и основной (с 2025 по 2030 г.).

Таким образом, ЦТ системы МВД России представляет собой задачу, решение которой на основе реализации традиционных программ внедрения и использования возможно лишь посредством комплексных правовых и организационных штатных решений.

Процесс ЦТ также должен быть обеспечен комплексом мероприятий по достижению целевого уровня ЦЗ и последующему переводу системы ОВД из одного устойчивого состояния в другое. Специфической особенностью этого процесса является необходимость поддерживать непрерывность функционирования работы ОВД в процессе ЦТ, в том числе для предоставления возможности обучения личного состава и усвоения навыков работы в новых условиях.

#### Список литературы:

1. Дипломатический вестник. 2000. № 8. С. 51–56.
2. Кожно П.А. Обоснование норм управляемости руководителей МВД России // Академия Тринитаризма. Эл № 77-6567, публ. 17699, 26.10.2012.
3. Лукашов Н.В. Совершенствование правоохранительной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации в ус-

#### References:

1. Diplomaticeskij vestnik. 2000. № 8. S. 51–56.
2. Kohn P.A. Obosnovanie norm upravlyaemosti rukovoditelej MVD Rossii // Akademiya Trinitarizma. El № 77-6567, publ. 17699, 26.10.2012.
3. Lukashev N.V. Improvement of law enforcement activity of the internal affairs bodies of the Russian Federation in the conditions of the formation of a modern information society based

- ловиях формирования современного информационного общества на основе положений теории административной емкости Ф. Р. Дунаевского // Юрист-Правовед. 2022. № 4 (103). С. 174–181.
4. Отчет о научно-исследовательской работе «Проект концепции цифровой трансформации системы МВД России» (заключительный), заявка ДИТСиЗИ МВД России от 15 фев. 2022 г. № 9/1285, рег. № НИОКТР 01221755. Москва: Академия управления МВД России, 2022.
  5. Российский статистический ежегодник. 2022. Москва, 2022. 691 с.
  6. Ульянов А. Д. Научный инструментарий оценки эффективности управленческой деятельности в территориальных органах МВД России // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 1 (61). С. 48–60.
- on the provisions of the theory of administrative capacity by F. R. Dunaevsky // Yurist-Pravoved. 2022. № 4 (103). S. 174–181.
4. Otchet o nauchno-issledovatel'skoj rabote "Proekt koncepcii cifrovoj transformacii sistemy MVD Rossii" (zaklyuchitel'nyj), zayavka DITSiZI MVD Rossii ot 15 fev. 2022 g. № 9/1285, reg. № NIOKTR 01221755. Moskva: Akademiya upravleniya MVD Rossii, 2022.
  5. Rossijskij statisticheskij ezhegodnik. 2022. Moskva, 2022. 691 s.
  6. Ul'yanov A. D. Scientific tools for assessing the effectiveness of management activities in the territorial bodies of the Ministry of Internal Affairs of Russia // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2022. № 1 (61). P. 48–60.

**Для цитирования:**

Лукашов Николай Васильевич. Теоретические и организационные основы цифровой трансформации территориальных органов внутренних дел системы МВД России // Труды Академии управления МВД России. 2023. № 3 (67). С. 128–137.

**For citation:**

Lukashov Nikolaj Vasil'evich. Theoretical Foundations and Organization of Digital Transformation of Territorial Bodies of Internal Affairs of the System of the Ministry of Internal Affairs of Russia // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2023. № 1 (67). P. 128–137.

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

ORCID 0000-0002-3645-3234

E-mail: academyc@mail.ru

**Белова Светлана Николаевна**,  
кандидат экономических наук, доцент,  
заместитель начальника кафедры организации  
финансово-экономического,  
материально-технического  
и медицинского обеспечения,  
Академия управления МВД России,  
Российская Федерация, 125171, г. Москва,  
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

ORCID 0000-0002-3306-9405

E-mail: cweta@inbox.ru

**Цвилий-Букланова Анна Александровна**,  
кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры гражданского права и процесса,  
Краснодарский университет МВД России,  
Российская Федерация, 350005,  
Краснодарский край, г. Краснодар,  
ул. Ярославская, д. 128

ORCID 0000-0002-0602-3313

E-mail: AnnTsviliy@mail.ru

Научная специальность:  
5.1.2. Публично-правовые  
(государственно-правовые) науки

УДК 339.186

DOI 10.24412/2072-9391-2023-367-138-146

Дата поступления: 14 июля 2023 г.

Дата принятия статьи в печать: 18 сентября 2023 г.

**Pavel Valerievich Samolysov**,  
Candidate of Pedagogical Sciences,  
Associate Professor,  
Associate Professor of the Department  
of Organization of Financial-Economic,  
Logistic and Medical Support,  
Management Academy of the Ministry  
of the Interior of Russia,  
Russian Federation, 125171, Moscow,  
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St. 8

ORCID 0000-0002-3645-3234

E-mail: academyc@mail.ru

**Svetlana Nikolaevna Belova**,  
Candidate of Economic Sciences,  
Associate Professor, Deputy Head  
of the Department of Organization of Financial-  
Economic, Logistic and Medical Support,  
Management Academy of the Ministry  
of the Interior of Russia,  
Russian Federation, 125171, Moscow,  
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St. 8

ORCID 0000-0002-3306-9405

E-mail: cweta@inbox.ru

**Anna Alexandrovna Tsviliy-Buklanova**,  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Associate Professor of the Department  
of Civil Law and Process,  
Krasnodar University of the Ministry  
of Internal Affairs of Russia,  
Russian Federation, 350005,  
Krasnodar Territory, Krasnodar, Yaroslavskaya St., 128

ORCID 0000-0002-0602-3313

E-mail: AnnTsviliy@mail.ru

Scientific Specialty:  
5.1.2. Public Law  
(State Law) Sciences

## Механизмы снижения экономических и правовых рисков в сфере закупок для нужд МВД России

### Mechanisms for Reducing Economic and Legal Risks in the Field of Procurement for the Needs of the Ministry of Internal Affairs of Russia

### Аннотация

В статье на основе риск-ориентированного подхода предлагаются механизмы снижения экономических и правовых (экономико-правовых) рисков при организации государственных закупок органами внутренних дел Российской Федерации. При этом механизмы снижения экономических и правовых (экономико-правовых) рисков рассмотрены как система мер, направленных на снижение различного рода потерь, отклонений, возможного ущерба (убытков) и ограничений в исследуемой сфере.

Актуальность разработки общих подходов к минимизации рисков заказчика в лице органов внутренних дел Российской Федерации при осуществлении закупок товаров, работ, услуг не вызывает сомнения и обусловлена необходимостью создания единообразного научного понимания и подхода с учетом сферы и направлений деятельности правоохранительных органов. Кроме того, актуальность заявленной проблематики определяется и перманентными изменениями законодательства о контрактной системе, неоднозначностью правоприменительной и судебной практики, усложнением и так сложных «правил игры» практически для всех субъектов правоприменения указанного законодательства.

В статье предложены механизмы снижения экономических и правовых рисков, институционализирующих соблюдение заказчиком антикоррупционного, антимонопольного, контрактного законодательств.

*Постановка проблемы:* закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд являются важнейшим элементом социально-экономического развития страны, в связи с чем особого внимания заслуживают механизмы снижения экономических и правовых рисков в сфере закупок, которые представляют собой ключевые инструменты регулирования устойчивого развития страны, достижения эффективности и результативности деятельности всех экономических субъектов.

*Целью исследования* является решение комплексной научной проблемы по выработке механизмов снижения экономических и правовых рисков в сфере закупок для нужд МВД России и разработка предложений по повышению эффективности бюджетирования и администрирования в сфере закупок товаров, работ, услуг.

*Методы исследования:* общенаучные, частно-научные и специальные методы познания: системно-структурный, функциональный, формально-юридический, с помощью которых осуществлена систематизация легальных и доктринальных подходов по снижению экономических и правовых рисков в сфере закупок для заказчиков.

### Abstract

Based on a risk-based approach, the article suggests mechanisms for reducing economic and legal (economic and legal) risks in the organization of public procurement by the internal affairs bodies of the Russian Federation. At the same time, the mechanisms for reducing economic and legal (economic and legal) risks are considered as a system of measures aimed at reducing various kinds of losses, deviations, possible damage (losses) and restrictions in the field under study.

*The relevance* of developing common approaches to minimizing the risks of the customer represented by the internal affairs bodies of the Russian Federation in the procurement of goods, works, services is beyond doubt and is due to the need to create a uniform scientific understanding and approach taking into account the scope and activities of law enforcement agencies. In addition, the relevance of the stated issues is determined by permanent changes in the legislation on the contract system, the ambiguity of law enforcement and judicial practice, the complication of the already complex "rules of the game" for almost all subjects of law enforcement of this legislation.

The article suggests mechanisms for reducing economic and legal risks that institutionalize the customer's compliance with anti-corruption, anti-monopoly, and contract legislation.

*Problem statement:* procurement for state and municipal needs is the most important element of the socio-economic development of the country, in connection with which special attention should be paid to mechanisms for reducing economic and legal risks in the field of procurement, which are key instruments for regulating the sustainable development of the country, achieving efficiency and effectiveness of all economic entities.

*The purpose of the study* is to solve a complex scientific problem of developing mechanisms to reduce economic and legal risks in the field of procurement for the needs of the Ministry of Internal Affairs of Russia and to develop proposals to improve the efficiency of budgeting and administration in the field of procurement of goods, works, services.

*Research methods:* general scientific, private scientific and special methods of cognition: system-structural, functional, formal-legal, with the help of which the systematization of legal and doctrinal approaches to reduce economic and legal risks in the field of procurement for customers is carried out.

*Results and key conclusions:* analysis of scientific publications and practice on the subject of the study, taking into account the accumulated empirical material, including the author's experience in training employees (employees) studying under the additional professional training program

**Результаты и ключевые выводы:** анализ научных публикаций и практики по теме исследования, с учетом наработанного эмпирического материала, в том числе авторский опыт подготовки сотрудников (работников), обучающихся по дополнительной профессиональной программе повышения квалификации руководителей (заместителей руководителей) комиссий по осуществлению закупок для обеспечения нужд МВД России, контрактных служб, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, осуществляющих полномочия контрактных управляющих (по программе углубленной подготовки), позволил на основе ранее разработанной типологизации рисков в сфере государственных закупок предложить механизмы их снижения с учетом существующих положений теории транзакционных издержек для различных этапов закупочной деятельности.

**Ключевые слова:** контрактная система; закупка товаров, работ, услуг; органы внутренних дел; риск-ориентированный подход; риски; результативность закупок; эффективность закупок; механизм снижения рисков; управление рисками; риск-менеджмент.

for managers (deputy managers) of procurement commissions to meet the needs of the Ministry of Internal Affairs of Russia, contract services, employees of internal affairs bodies Of the Russian Federation exercising the powers of contract managers (under the advanced training program), based on the previously developed typologization of risks in the field of public procurement, it allowed us to propose mechanisms for their reduction, taking into account the existing provisions of the theory of transaction costs for various stages of procurement activities.

**Keywords:** contract system; procurement of goods, works, services; internal affairs bodies; risk-oriented approach; risks; procurement effectiveness; procurement efficiency; risk reduction mechanism; risk management; risk management.

Деятельность по осуществлению закупок для обеспечения нужд МВД России регламентирована Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон о контрактной системе)<sup>1</sup> и содержит в себе ряд самостоятельных этапов проведения. На этапе принятия любых управленческих решений в сфере закупок, особенно в ходе реализации самих этапов закупок, велика вероятность встречи со всевозможными рисками [9]. Сущность и происхождение рисков в сфере закупок не в полной мере изучены в современной доктрине, хотя это имеет первостепенное практическое значение в части минимизации различного рода потерь, отклонений, возможного ущерба (убытков) и ограничений. В таких обстоятельствах оценка возможных (вероятных) экономических и правовых последствий от принимаемых управленческих решений в сфере закупок становится непростым, но требующим разрешения вопросом для заказчика в лице МВД России,

что, как правило, обуславливает предпочтение той или иной стратегии поведения.

Результативное управление рисками (риск-менеджмент), кроме основной его цели — оценки степени влияния риска на возможные последствия, предполагает также разработку мер по минимизации, а в идеальном случае — полное избегание ущерба и нейтрализацию причин образования рисков. С целью снижения возможных рисков при размещении государственного (муниципального) заказа (например, невыполнение условий государственного контракта) разрабатываются соответствующие мероприятия, включающие в себя систему механизмов их снижения или полного устранения. При этом главной проблемой управления рисками в деятельности заказчика являются такие риски, наступление которых не зависит от усилий заказчика, и наступление которых невозможно избежать. Необходимо также учитывать природу экономических рисков, так как любая экономическая деятельность связана с экономическими рисками.

Анализ публикаций, родственных теме исследования, позволяет систематизировать научные подходы авторов (юристов и экономистов) следующим образом:

— большинство публикаций посвящены коррупционным рискам в сфере госзакупок [4; 5; 7; 14];

<sup>1</sup> О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федер. закон № 44-ФЗ : принят Гос. Думой 22 марта 2013 г. : одобрен Советом Федерации 27 марта 2013 г. // СПС КонсультантПлюс: сайт. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_144624/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/) (дата обращения: 15.06.2023).

— имеются отдельные публикации, относимые к конкретным этапам организации процесса закупки, например, касающиеся рисков надежности поставщиков [11];

— в некоторых работах прослеживается взаимосвязь экономических рисков с этапами закупочного процесса (планирование, определение поставщика, заключение и исполнение контракта) [1];

— имеются научные труды, касающиеся правовых рисков в сфере закупок [15];

— исследования отраслевого характера, в которых рассматриваются риски отдельных органов государственного сектора при осуществлении госзакупок, например, налоговых органов [2] и другие работы, в той или иной степени затрагивающие управление рисками [10; 13].

Как и в любой сфере деятельности, управление рисками при организации государственных закупок имеет свой объект и субъект управления.

В более ранних публикациях авторами статьи была предложена классификация экономических и правовых рисков в сфере государственных закупок на примере закупок для органов внутренних дел Российской Федерации [9], на основании которой в данном исследовании в качестве *субъекта риска* будем рассматривать заказчиков в лице органов внутренних дел Российской Федерации, при этом механизмы снижения экономических и правовых рисков будут направлены как на самого заказчика, так и на остальных участников закупок, включая контролирующие органы. В качестве *объектов (источников) рисков* определим экономические, правовые и смешанные (экономико-правовые) риски, при этом задействованные механизмы снижения указанных рисков, как правило, будут иметь смешанный (синергетический) характер.

*Механизм снижения экономических и правовых рисков в сфере государственных закупок* будем рассматривать как систему мер, направленных на снижение различного рода потерь, отклонений, возможного ущерба (убытков) и ограничений. Меры «по предотвращению или как минимум смягчению последствий возникновения рисков» [12, с. 50] будем рассматривать в разрезе стадий реализации рисков.

Также при определении составляющих механизма снижения экономических и правовых рисков в сфере закупок для нужд МВД России были использованы результаты исследования, проведенного авторами по заявке Департамента по материально-техническому и медицинскому обеспечению МВД России от 23 сентября 2020 г. № 22/3-20945.

Авторами в целях сбора эмпирического материала были проанализированы 626 решений

арбитражных судов первой инстанции (без учета решений апелляционной и кассационной инстанций) по делам, связанным с применением Закона о контрактной системе для нужд органов внутренних дел Российской Федерации. Полученные данные показывают устойчивую тенденцию на протяжении 3 лет к распределению нарушений по трем группам субъектов:

— ошибки, допускаемые заказчиками в лице органов внутренних дел — 45–50 % от общего числа решений, при этом большинство нарушений (более 75 %) связано с рисками неоплаты задолженностей по государственным контрактам и неоплаты стоимости фактически выполненных работ;

— ошибки, допускаемые поставщиками (подрядчиками, исполнителями) — 45–50 % от общего числа решений, при этом большинство нарушений (более 80 %) связано с рисками неисполнения (ненадлежащего исполнения) поставщиками (подрядчиками, исполнителями) обязательств, предусмотренных контрактом, и рисками злоупотребления поставщиком (подрядчиком, исполнителем) своим правом по требованию взыскания с заказчика денежных средств;

— ошибки, допускаемые контролирующими органами при вынесении решений — 1 % от общего числа решений.

При этом систему мер, направленных на снижение экономических и правовых (а равно экономико-правовых) рисков, в зависимости от стадии их реализации целесообразно представить в следующем виде:

*1. Механизмы снижения рисков при планировании закупок.*

1.1. На стадии планирования закупок большинство рисков связаны с определением начальной (максимальной) цены контракта (далее — Н(М)ЦК) в связи с чем, по мнению Ю. И. Сыроватко, заказчику необходимо [12]:

— осуществлять непрерывный мониторинг актуального и прогнозируемого рынка по требуемым группам услуг и товаров;

— активно использовать методики макроанализа и правильно прогнозировать динамику в экономике.

На наш взгляд, указанных позиций недостаточно для эффективного снижения рисков, в связи с чем их необходимо дополнить мерами, которые должен осуществить заказчик, среди них:

— разработка четких инструкций по определению Н(М)ЦК, отражающих специфику органов внутренних дел Российской Федерации, с учетом рекомендаций, утвержденных Министерством экономического развития Российской Федерации<sup>2</sup>, и разъяс-

<sup>2</sup> См.: Об утверждении Методических рекомендаций по при-

нительных писем Министерства финансов Российской Федерации<sup>3</sup>;

- документальное оформление результатов мониторинга рынка идентичных товаров, работ, услуг (далее — ТРУ), планируемых к закупкам;

- учет при формировании Н(М)ЦК информации, размещенной в Реестре контрактов, заключенных заказчиками в Единой информационной системе, в котором отображается в том числе объект закупки, цена контракта (отдельного этапа исполнения контракта) и срок исполнения контракта (отдельного этапа исполнения контракта), цена единицы товара, работы или услуги, наименование страны происхождения или информация о производителе товара в отношении исполненного контракта;

- формирование Н(М)ЦК по минимальной стоимости товара, работы, услуги при условии соблюдения требований к их качеству и удовлетворения потребностей заказчика;

- привлечение к процессу планирования специалистов с соответствующей квалификацией, в том числе владеющих теоретическими знаниями, практическими умениями и навыками как в сфере закупок, так и в сфере риск-менеджмента (управления рисками) (далее — специалистов в сфере госзакупок и риск-менеджмента). Данное направление необходимо реализовывать и стимулировать поддержание уровня квалификации должностных лиц, занятых в сфере закупок, посредством систематического обучения по дополнительным программам повышения квалификации и профессиональной переподготовки в сфере закупок, в том числе с разделением по уровням подготовки: базовый уровень — для вновь назначенных сотрудников, не проходивших ранее обучение в сфере закупок, углубленный уровень — для продвинутых пользователей, которые уже проходили ранее обучение в сфере закупок и осуществляют определенные полномочия в закупочном процессе<sup>4</sup>.

менению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) : приказ Минэкономразвития России от 2 окт. .2013 г. № 567 // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_153376/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_153376/) (дата обращения: 30.06.2023).

<sup>3</sup> См., например: О применении методов определения и обоснования НМЦК : письмо Минфина России от 18 авг. 2020 г. № 24-01-06/72363 // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: <https://www.consultant.ru/> (дата обращения: 30.06.2023).

<sup>4</sup> Например, в Академии управления МВД России в настоящее время реализуется дополнительная профессиональная программа повышения квалификации руководителей (заместителей руководителей) комиссий по осуществлению закупок для обеспечения нужд МВД России, контрактных служб, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, осуществляющих полномочия контрактных управляющих (по программе углубленной подготовки) (с применением системы дистанционных образовательных технологий), а в Филиале Академии управления МВД России «Болшево» — базовый уровень, для вновь назначенных сотрудников.

1.2. Второй крупный блок рисков — риски при разработке документации о закупке, извещения об осуществлении закупки и непосредственно описание объекта закупки.

Заказчику для минимизации рисков необходимо:

- разработать типовые формы документации о закупке с учетом требований законодательства Российской Федерации и особенностей, присущих деятельности органов внутренних дел Российской Федерации;

- использовать Каталог товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд<sup>5</sup> как правовой механизм снижения вероятности возникновения ошибок при перечислении информации о ТРУ в соответствующей документации при организации закупочного процесса, а именно: в извещении об осуществлении закупки, приглашении принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), в документации о закупке, в контракте, в реестре контрактов, заключенных заказчиками, а также при описании объектов закупки, которое включается в извещение об осуществлении закупки, приглашение и документацию о закупке;

- привлекать к деятельности по формированию документации о закупке, извещения об осуществлении закупки, описания объекта закупки квалифицированных специалистов по управлению рисками в сфере госзакупок и риск-менеджмента в сферах антимонопольного и антикоррупционного законодательства;

- использовать типовые формы контрактов и типовые условия контрактов как механизм исключения наличия юридико-технических ошибок;

- в государственном контракте необходимо полно и объективно предусмотреть все условия выполнения работ, оказания услуг, поставки товара;

- не допускать использование не предусмотренных Законом о контрактной системе критериев или их величин значимости для оценки заявок на участие в закупке ТРУ для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

- учитывать целесообразность определяемого срока исполнения контракта;

- исключать личные контакты должностных лиц заказчика с участниками закупки на данном этапе.

В качестве дополнительного механизма стимулирования снижения нарушений при пла-

<sup>5</sup> Об утверждении Правил формирования и ведения в единой информационной системе в сфере закупок каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и Правил использования каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : постановление Правительства Рос. Федерации от 8 февр. 2017 г. № 145 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 7. Ст. 1084.

нировании закупок законодатель предусмотрел наличие административной ответственности (ст. 7.29.3 КоАП РФ<sup>6</sup>) за каждый факт несоблюдения порядка или формы обоснования Н(М) ЦК, обоснования объекта закупки. Имеются также научные подходы по применению системно-структурного анализа в части административной ответственности в исследуемой сфере [2].

*2. Механизмы снижения рисков при осуществлении закупок.*

Этап осуществления закупки включает в себя и определение поставщика (подрядчика, исполнителя), и процедуру заключения контракта по результатам закупок. В связи с этим в качестве минимизации рисков заключения контрактов с недобросовестным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) законодателем предусмотрен механизм включения информации об участниках закупок, уклонившихся от заключения контрактов, в Реестр недобросовестных поставщиков (далее – РНП).

2.1. При определении поставщика (подрядчика, исполнителя) заказчику рекомендуется:

- наряду с Законом о контрактной системе руководствоваться специальным законодательством;
- формировать Комиссию по осуществлению закупок из квалифицированных специалистов в области закупок и риск-менеджмента в сферах антимонопольного и антикоррупционного законодательства;
- запрещать членам Комиссии по осуществлению закупок неправомерный допуск участников к участию в закупках (неправомерный отказ в допуске);
- не допускать членами Комиссии по осуществлению закупок неправомерное признание заявок на участие в закупках соответствующими установленным требованиям.

2.2. На этапе заключения контракта по результатам закупок заказчик в целях минимизации рисков должен:

- назначить ответственное должностное лицо за заключение и исполнение государственного контракта;
- осуществлять оперативный контроль за ходом заключения и исполнения контракта;
- обеспечить соблюдение всех необходимых процедур.

2.3. Важно учесть, что поставка товаров, оказание услуг, выполнение работ в отсутствие государственного контракта недопустимы, если это не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

В качестве дополнительного механизма стимулирования снижения нарушений при осуществлении закупок законодатель предусмотрел наличие как административной, так и уголовной ответственности.

*3. Механизмы снижения рисков при исполнении контракта.*

Исполнение, изменение, расторжение контракта представляют собой комплекс мер, реализуемых после заключения контракта и направленных на достижение целей осуществления закупки путем взаимодействия заказчика с поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Заказчику в лице органов внутренних дел при исполнении контракта необходимо учитывать следующее:

- размер пеней и штрафов, установленный нормами специального законодательства для определенного вида услуг, не может быть уменьшен условиями заключенного государственного контракта на оказание данного вида услуг;
- заказчик обязан принимать все зависящие от него необходимые меры для устранения обстоятельств, грозящих срывом исполнения государственного контракта;
- изменение сроков исполнения обязательств по государственному контракту путем заключения дополнительного соглашения между сторонами не допускается, за исключением случаев, прямо поименованных в ст. 95 Закона о контрактной системе;
- заказчику запрещено неправомерно отказываться от заключения и исполнения государственного контракта;
- не допускается переплата (излишне уплаченные средства федерального бюджета) по государственным контрактам;
- удержание заказчиком денежных средств, перечисленных участником закупки в ходе обеспечения заявки, обеспечения исполнения контракта и в иных случаях не допускается, за исключением случаев, прямо поименованных в ст. 44 Закона о контрактной системе;
- образование задолженностей по контрактам (в основном, энергосервисным) не допускается;
- оплата фактически выполненных работ осуществляется по стоимости того материала, которым был заменен материал, указанный в государственном контракте;
- обеспечение в обязательном порядке заказчиком присутствия своих представителей в судебных заседаниях по делам о нарушении законодательства Российской Федерации о контрактной системе [13].

Законодателем за неисполнение или исполнение ненадлежащим образом обязательств, предусмотренных контрактами, поставщиками (подрядчиками, исполнителями) предусмотрено включение таких лиц в РНП.

<sup>6</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федер. закон № 195-ФЗ : в ред. от 3 апреля 2023 г. : принят Гос. Думой 20 дек. 2021 г. : одобрен Советом Федерации 26 дек. 2001 г. // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34661/?ysclid=ln3645yag7887022385](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/?ysclid=ln3645yag7887022385) (дата обращения: 30.06.2023).

Кроме того, в качестве дополнительного механизма стимулирования снижения нарушений предусмотрена административная и уголовная ответственность за неисполнение государственного контракта.

#### 4. Механизмы снижения рисков при мониторинге и аудите закупок.

При осуществлении мониторинга и аудита закупок необходимо для минимизации рисков:

- назначить ответственное должностное лицо, отвечающее за взаимодействие с аудиторами, которое выбирается из квалифицированных специалистов в сфере госзакупок и риск-менеджмента в сферах антимонопольного и антикоррупционного законодательства.

#### 5. Механизмы снижения рисков при осуществлении контроля закупок.

При осуществлении контроля закупок заказчика необходимо для минимизации рисков:

- назначить ответственное должностное лицо, отвечающее за взаимодействие с контролирующими органами, которое выбирается из квалифицированных специалистов в сфере госзакупок и риск-менеджмента в сферах антимонопольного и антикоррупционного законодательства.

Кроме того, необходимо учитывать имеющиеся научные публикации, касающиеся темы исследования [10; 13], а также последние тенденции риск-ориентированного подхода при выборе субъекта контроля<sup>7</sup>.

Предусмотрено, что контрольный орган включает субъекты контроля в план проведения плановых проверок с учетом их отнесения к категориям риска.

Категории риска при этом подразделяются на три: высокую, среднюю и низкую. Установлено, что отнесение субъектов контроля к той или иной из установленных трех категорий риска производится на основании следующих параметров (в части нарушений субъектами контроля):

- количество закупок, проведенных с нарушениями законодательства о контрактной системе, выявленными по результатам рассмотрения жалоб участников закупок и проведения на их основании внеплановых проверок в отношении субъектов контроля;

- количество случаев неисполнения субъектами контроля предписаний;

- количество случаев по невключению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в РНП при одностороннем отказе со стороны заказчика от исполнения контракта с таким поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Исследуя механизмы снижения рисков при осуществлении государственных закупок для нужд органов внутренних дел Российской Федерации, необходимо отметить следующее:

1. Большинство приведенных в исследовании механизмов снижения экономических и правовых рисков в сфере закупок (сгруппированных особым образом) нашли свое отражение в Законе о контрактной системе и в настоящее время достаточно эффективно функционируют.

2. Заказчику для минимизации и устранения рисков необходимо поддерживать и повышать уровень квалификации и профессионального образования должностных лиц, занятых в сфере закупок, в том числе путем повышения квалификации (профессиональной переподготовки) в сфере закупок в соответствии с законодательством Российской Федерации (применительно к органам внутренних дел Российской Федерации целесообразно с учетом специфики предмета закупки реализовывать обучение на базе Академии управления МВД России).

3. При нарушении законодательства Российской Федерации о контрактной системе для должностных лиц, заказчика и иных участников высока вероятность наступления административно-правовых и уголовно-правовых рисков, что тем не менее не исключает сам факт нарушения законодательства.

Предложенные механизмы снижения экономических и правовых рисков в сфере закупок коррелируют с экономической теорией транзакционных издержек [6; 8] и являются ее развитием.

Таким образом, реализация предлагаемых механизмов должна обеспечиваться разработкой и осуществлением комплекса правовых и организационных мер на плановой основе, направленных на достижение целей и решение задач, связанных с минимизацией имеющихся рисков. Ответственность за реализацию таких мер следует возлагать в пределах компетенции на руководителей органов, организаций и подразделений системы МВД России. Головным подразделением, ответственным за достижение намеченных результатов, является Департамент по материально-техническому и медицинскому обеспечению Министерства внутренних дел Российской Федерации (ДТ МВД России), являющийся самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата МВД России, обеспечивающего и осуществляющего в пределах своей компетенции функции Министерства по выработке и реализации государственной политики и нор-

<sup>7</sup> Об утверждении Правил осуществления контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг в отношении заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок товаров, работ, услуг и их членов, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений, специализированных организаций, операторов электронных площадок, операторов специализированных электронных площадок, банков, государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ», региональных гарантийных организаций и о внесении изменений в Правила ведения реестра жалоб, плановых и внеплановых проверок, принятых по ним решений и выданных предписаний, представлений: постановление Правительства Рос. Федерации от 1 окт. 2020 г. № 1576: в ред. от 27 янв. 2022 г. // СПС КонсультантПлюс: сайт. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_364390/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_364390/) (дата обращения: 30.06.2023).

мативному правовому регулированию в различных областях, в частности, в области организации государственных закупок.

Реализация целей и задач механизма снижения экономических и правовых рисков в сфере закупок будет способствовать переходу организации и осуществлению закупок для нужд МВД России на качественно иной, более высокий уровень и обеспечит:

- эффективность нормативного правового регулирования в этой сфере;
- повышение эффективности реализации государственных закупок в системе МВД России;
- комплексное совершенствование ведомственного законодательства, включая механизмы обеспечения экономической безопасности в закупочной сфере;
- совершенствование контрольной деятельности в сфере закупок с применением преимущественно риск-ориентированного подхода;

#### Список литературы:

1. Белокрылова О. С., Гуцелюк Е. Ф. Экономические риски системы государственных и муниципальных закупок // Вопросы регулирования экономики. 2015. Т. 6. № 4. С. 154–161.
2. Гапоненко В. Ф., Самолысов П. В. Системно-структурный анализ административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 4 (56). С. 220–231.
3. Грязных С. Н. Основные риски нарушения антимонопольного законодательства при осуществлении государственных закупок в России (на примере налоговых органов) // Государственное регулирование социально-экономических процессов региона и муниципалитета: вызовы и ответы современности : сб. статей. Челябинск, 2020. С. 84–90.
4. Землин А. И. Актуальные вопросы минимизации коррупционных рисков в сфере закупок для нужд Вооруженных Сил Российской Федерации // Военное право. 2021. № 5 (69). С. 140–148.
5. Землин А. И. Коррупционные риски при осуществлении государственных закупок // Государственный аудит. Право и экономика. 2016. № 3. С. 92–102.
6. Коуз Р. Фирма, рынок и право. Москва, 1993.
7. Наумов Ю. Г., Самолысов П. В. Меры по совершенствованию противодействия коррупции в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и му-

– повышение эффективности судебно-правовой защиты МВД России по спорам в сфере закупок с участием органов внутренних дел Российской Федерации;

– повышение правовой грамотности руководителей (заместителей руководителей) комиссий по осуществлению закупок для обеспечения нужд МВД России, контрактных служб, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, осуществляющих полномочия контрактных управляющих.

Обобщая рассмотренные выше аспекты, подчеркнем, что масштабность и глубина функционирования контрактной системы в сфере закупок требует всестороннего усиления роли руководителя в непосредственном регулировании их планирования и реализации, в том числе активизации организационного и правового механизмов на основе научно обоснованных экономических приоритетов.

#### References:

1. Belokrylova O. S., Gutselyuk E. F. Economic risks of the system of state and municipal procurement // Issues of regulation of the economy. 2015. Vol. 6. № 4. P. 154–161.
2. Gaponenko V. F., Samolysov P. V. System-structural analysis of administrative responsibility for violation of the legislation of the Russian Federation on the contract system in the field of procurement // Proceedings of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2020. № 4 (56). P. 220–231.
3. Gryaznyh S. N. Osnovnye riski narusheniya antimonopol'nogo zakonodatel'stva pri osushchestvlenii gosudarstvennykh zakupok v Rossii (na primere nalogovykh organov) // Gosudarstvennoe regulirovanie social'no-ekonomicheskikh processov regiona i municipaliteta: vyzovy i otvety sovremennosti : sb. statej. Chelyabinsk, 2020. S. 84–90.
4. Zemlin A. I. Topical issues of minimizing corruption risks in the field of procurement for the needs of the Armed Forces of the Russian Federation // Military law. 2021. № 5 (69). P. 140–148.
5. Zemlin A. I. Corruption risks in the implementation of public procurement // State audit. Law and economics. 2016. № 3. Pp. 92–102.
6. Kouz R. Firma, rynek i pravo. Moskva, 1993.
7. Naumov Yu. G., Samolysov P. V. Measures to improve anti-corruption in the field of procurement of goods, works, services for state and municipal needs // Education. The science. Scientific personnel. 2020. № 2. P. 153–158.

- ниципальных нужд // Образование. Наука. Научные кадры. 2020. № 2. С. 153–158.
8. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. Москва, 1997.
  9. Самолысов П. В., Цвилий-Букланова А. А., Белова С. Н. Экономические и правовые риски в сфере закупок для нужд органов внутренних дел Российской Федерации // Труды Академии управления МВД России. 2023. № 2 (66). С. 41–51.
  10. Самолысов П. В., Белова С. Н. Правовые и экономические инструменты осуществления государственного финансового контроля в сфере закупок // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 2 (54). С. 21–29.
  11. Синькова К. Н., Опарин С. Г. Надежность поставщика и контрактный риск: есть ли связь? // Управление рисками в экономике: проблемы и решения (РИСК Э-2018). Санкт-Петербург, 2018. С. 282–288.
  12. Сыроватко Ю. И. Риски закупочного процесса, технологии устранения причин, распределение рисков // Госзаказ. 2019. № 2. С. 28–33.
  13. Цвилий-Букланова А. А., Самолысов П. В., Белова С. Н. Методические основы исследования судебной практики по спорам и делам о нарушениях законодательства о контрактной системе в сфере закупок для нужд органов внутренних дел // Российское конкурентное право и экономика. 2021. № 4 (28).
  14. Шурпаев Ш. М. Факторы повышения коррупционности сферы публичных закупок в условиях усиления санкционной политики // Актуальные вопросы противодействия коррупции в публичном и частном секторах : матер. III всерос. науч.-практ. конф. (Санкт-Петербург, 7 дек. 2022 г.). Санкт-Петербург, 2022. С. 115–121.
  15. Щербак М. А., Опарин С. Г. Правовые аспекты и пути минимизации рисков заказчика при осуществлении закупок // Управление рисками в экономике: проблемы и решения (РИСК Э-2018). Санкт-Петербург, 2018. С. 298–306.
  8. Nort D. Instituty, institucional'nye izmeneniya i funkcionirovanie ekonomiki. Moskva, 1997.
  9. Samolysov P. V., Tsviliy-Buklanova A. A., Belova S. N. Economic and legal risks in the field of procurement for the needs of internal affairs bodies of the Russian Federation // Proceedings of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2023. № 2 (66). P. 41–51.
  10. Samolysov P. V., Belova S. N. Legal and economic instruments for the implementation of state financial control in the field of procurement // Proceedings of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2020. № 2 (54). P. 21–29.
  11. Sin'kova K. N., Oparin S. G. Nadezhnost' postavshchika i kontraktnyj risk: est' li svyaz'? // Upravlenie riskami v ekonomike: problemy i resheniya (RISK E-2018). Sankt-Peterburg, 2018. S. 282–288.
  12. Syrovatko Yu. I. Risks of the procurement process, technologies for eliminating causes, risk distribution // Goszakaz. 2019. № 2. P. 28–33.
  13. Tsviliy-Buklanova A. A., Samolysov P. V., Belova S. N. Methodological foundations of judicial practice research on disputes and cases of violations of the legislation on the contract system in the field of procurement for the needs of internal affairs bodies // Russian Competition Law and Economics. 2021. № 4 (28).
  14. Shurpaev Sh. M. Faktory povysheniya korrupciogenosti sfery publicnykh zakupok v usloviyah usileniya sankcionnoj politiki // Aktual'nye voprosy protivodejstviya korrupcii v publicnom i chastnom sektorah : mater. III vseros. nauch.-prakt. konf. (Sankt-Peterburg, 7 dek. 2022 g.). Sankt-Peterburg, 2022. S. 115–121.
  15. Shcherbakova M. A., Oparin S. G. Pravovye aspekty i puti minimizacii riskov zakazchika pri osushchestvlenii zakupok // Upravlenie riskami v ekonomike: problemy i resheniya (RISK E-2018). Sankt-Peterburg, 2018. S. 298–306.

**Для цитирования:**

Самолысов Павел Валерьевич, Белова Светлана Николаевна, Цвилий-Букланова Анна Александровна. Механизмы снижения экономических и правовых рисков в сфере закупок для нужд МВД России // Труды Академии управления МВД России. 2023. № 3 (67). С. 138–146.

**For citation:**

Samolysov Pavel Valerievich, Belova Svetlana Nikolaevna, Tsviliy-Buklanova Anna Alexandrovna. Mechanisms for Reducing Economic and Legal Risks in the Field of Procurement for the Needs of the Ministry of Internal Affairs of Russia // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2023. № 3 (67). P. 138–146.

# УГОЛОВНАЯ ПОЛИТИКА России

**Мартыненко Наталия Эдуардовна,**  
доктор юридических наук, профессор,  
профессор кафедры уголовной политики,  
Академия управления МВД России,  
Российская Федерация, 125171, г. Москва,  
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8;  
профессор кафедры правового обеспечения  
рыночной экономики отделения  
«Высшая школа правоповедения»,  
Институт государственной службы и управления  
РАНХиГС при Президенте  
Российской Федерации,  
Российская Федерация, 119571, г. Москва,  
просп. Вернадского, д. 82, стр. 1  
ORCID 0000-0002-0996-4389  
E-mail: kafedra\_up\_au@mail.ru

**Nataliya Eduardovna Martynenko,**  
Doctor of Law, Professor,  
Professor of the Department of Criminal Policy,  
Management Academy of the Ministry  
of the Interior of Russia,  
Russian Federation, 125171, Moscow,  
Zoi and Alexander Kosmodemyanskikh St., 8;  
Professor of the Department of Legal Support  
of the Market Economy, Department of the Higher  
School of Law, Institute of Public Administration  
and Management of the RANEPa under  
the President of the Russian Federation,  
Russian Federation, 119571, Moscow,  
Vernadsky Av., 82, build. 10  
ORCID 0000-0002-0996-4389  
E-mail: kafedra\_up\_au@mail.ru

**Мартыненко Эдуард Владимирович,**  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин,  
Международный юридический институт  
(Одинцовский филиал),  
Российская Федерация, 143002, г. Одинцово,  
Московская обл., ул. Пионерская, д. 3  
E-mail: edusmart@mail.ru

**Eduard Vladimirovich Martynenko,**  
Candidate of Law,  
Associate Professor of the Department  
of Criminal Law Disciplines,  
International Law Institute (Odintsovo Branch),  
Russian Federation, 143002, Odintsovo,  
Moscow Region, Pionerskaya st., 3  
E-mail: edusmart@mail.ru

Научная специальность:  
5.1.4. Уголовно-правовые науки

Scientific specialty:  
5.1.4. Criminal Law Sciences

УДК 343.271

DOI 10.24412/2072-9391-2023-367-147-153

Дата поступления статьи: 9 июня 2023 г.  
Дата принятия статьи в печать: 18 сентября 2023 г.

## Формализация срока наказания для лица, совершившего преступление: миф или реальность?

## Formalization of the Term of Punishment for a Person Who Committed a Crime: Myth or Reality?

### Аннотация

Актуальность изучения проблемы формализации сроков назначения наказания за совершенное преступление связана с тем, что суды при наличии одинаковых смягчающих и отяг-

### Abstract

*The relevance:* the article analyzes the rules for sentencing and sentences passed by courts of general jurisdiction over the past five years under Art. 111 of the Criminal Code of the Russian Fed-

чающих обстоятельств и характеристики лица, совершившего преступление, назначают разные сроки наказания. Такая ситуация возникает из-за того, что закрепленные в Уголовном кодексе Российской Федерации общие правила назначения наказания, с одной стороны, и санкции статей Особенной части Уголовного кодекса Российской Федерации, предусматривающие разницу между минимальным и максимальным пределами наказания, которое может назначить суд, иногда достигающее десяти лет лишения свободы, – с другой, не позволяют формализовать процесс назначения наказания. Представляется, что такое положение давно пора менять, так как такая ситуация приводит к нарушению принципа справедливости.

*Постановка проблемы:* анализ приговоров, вынесенных судами общей юрисдикции за последние пять лет по ст. 111 Уголовного кодекса Российской Федерации, показал, что наказания, назначаемые судами при наличии одинаковых смягчающих обстоятельств и отсутствии отягчающих обстоятельств, при очень схожей характеристике лиц, совершивших преступление, очень сильно отличаются по срокам, а также тем, что в одних случаях назначается реальный срок лишения свободы, а в других лишение свободы назначается условно. Такая ситуация существует не одно десятилетие. Не раз звучали предложения о ее изменении, но законодатель остается глух к предложениям по изменению как санкций статей Особенной части Уголовного кодекса Российской Федерации, так и общих правил назначения наказания. Но говорить об этом нужно, так как сложившаяся ситуация с назначением наказания нарушает принцип справедливости не только по отношению к лицу, совершившему преступление, но и по отношению к потерпевшему от преступления. Представляется, что такую ситуацию давно пора менять, и начинать эти изменения необходимо с санкций статей Особенной части путем изменения порога между минимальным и максимальным пределами наказания, которые иногда доходят до 1–14 лет лишения свободы. И опыт таких изменений уже есть в Киргизской Республике, новый Уголовный кодекс которой содержит санкции с разницей между минимальным и максимальным пределами наказания 3–5 лет.

*Цель исследования:* обобщение судебной практики по назначению наказания по ст. 111 Уголовного кодекса Российской Федерации и выработка предложений по формализации процесса назначения наказания.

*Методы исследования:* диалектика, анализ, дедукция.

*Результаты и ключевые выводы:* в санкциях статей Особенной части Уголовного кодекса Российской Федерации содержатся слишком

eration in accordance with these rules and it is concluded that sentencing for the same crime in the presence of the same mitigating circumstances and the absence of aggravating circumstances, with very similar characteristics of the persons who committed the crime, very much differs in the terms of his punishment, and also by the fact that in some cases a real term of imprisonment is assigned, while in others the deprivation of liberty is assigned conditionally. The current situation with the imposition of punishment violates the principle of justice not only in relation to the person who committed the crime, but also in relation to the victim of the crime. It seems that it is high time to change such a situation and it is necessary to start these changes with the sanctions of the articles of the Special Part by changing the threshold between the minimum and maximum limits of punishment, which sometimes reaches ten to fourteen years in prison.

*Formulation of the problem:* analysis of sentences handed down by courts of general jurisdiction over the past five years under Art. 111 of the Criminal Code of the Russian Federation showed that the punishments imposed by the courts in the presence of the same mitigating circumstances and the absence of aggravating circumstances, with very similar characteristics of the persons who committed the crime, are very different in terms, and also by the fact that in some cases a real term of imprisonment is assigned, and in others, imprisonment is conditional. This situation has existed for more than a decade. More than once there have been proposals to change it, but the legislator remains deaf to proposals to change both the sanctions of the articles of the Special Part of the Criminal Code of the Russian Federation and the general rules for sentencing. But it is necessary to talk about this, since the current situation with the imposition of punishment violates the principle of justice not only in relation to the person who committed the crime, but also in relation to the victim of the crime. It seems that it is high time to change such a situation and it is necessary to start these changes with the sanctions of the articles of the Special Part by changing the threshold between the minimum and maximum limits of punishment, which sometimes reach ten to fourteen years in prison. And the experience of such changes is already in the Kyrgyz Republic, the new Criminal Code of which contains sanctions with a difference between the minimum and maximum limits of punishment of 3–5 years.

*The purpose of the study:* to summarize the judicial practice on sentencing under Article 111 of the Criminal Code of the Russian Federation and to develop proposals for formalizing the process of sentencing.

*Research methods:* dialectics, analysis, deduction.

*Results and key findings:* the sanctions of the articles of the Special Part of the Criminal Code of

широкие границы между минимальным и максимальными пределами наказания, что не позволяет формализовать процесс назначения наказания лицу, совершившему преступление. Этому не способствуют и общие правила назначения наказания, содержащиеся в Общей части Уголовного кодекса Российской Федерации. Такая ситуация нарушает принцип справедливости при назначении наказания и нуждается в разрешении, так как ежегодно суды различных инстанций рассматривают около восьмиста тысяч уголовных дел, назначая при этом наказания. Назначение наказаний предлагается максимально формализовать. Первое, что потребуется – внести изменения в санкции статей Особенной части Уголовного кодекса Российской Федерации.

**Ключевые слова:** назначение наказания; общие начала назначения наказания; санкция статьи; приговор; судебная практика.

the Russian Federation contain too wide boundaries between the minimum and maximum limits of punishment, which does not allow formalizing the process of sentencing the person who committed the crime. This is not facilitated by the general rules for sentencing contained in the General Part of the Criminal Code of the Russian Federation. This situation violates the principle of fairness in imposing punishment and needs to be resolved, since every year the courts of various instances consider about eight hundred thousand criminal cases, while imposing punishments. It is proposed to formalize the sentencing as much as possible. The first thing that will be required is to amend the sanctions of the articles of the Special

**Keywords:** sentencing; general principles of sentencing; article sanction; sentence; judicial practice.

В ст. 6 Уголовного кодекса Российской Федерации закреплено положение о том, что наказание и иные меры уголовно-правового характера, применяемые к лицу, совершившему преступление, должны быть справедливыми, то есть соответствовать характеру и степени общественной опасности преступления, обстоятельствам его совершения и личности виновного.

Проблема наказания и его назначения является центральной для уголовного права. Общеизвестно, что уголовное право – это отрасль права, которая определяет преступность и наказуемость деяний. Они взаимосвязаны и представляют собой «дуэт». Оба этих института одинаково важны, и сказать о том, какой из них имеет наибольшее значение, все равно что спросить: что важнее для человека – туловище или голова. Как туловище не может жить без головы, так не может быть преступления без наказания. Это аксиома.

По проблемам назначения наказания написано множество работ как «маститыми» исследователями, так и молодыми учеными. Наказанию и его назначению посвящены докторские и кандидатские диссертации [2–8]. В работах предложены: авторские определения методологии назначения наказания и системы (моде-

ли) назначения наказания, нормативы по всем элементам системы назначения наказания, автоматизация и регулирование применения уголовно-правовых норм о назначении наказания; рассмотрены зарубежный опыт и развитие отечественного уголовного законодательства о смягчающих обстоятельствах, дана классификация смягчающих обстоятельств и предложены правила назначения наказания при смягчающих обстоятельствах.

Мы бы ни за что не стали обращаться к столь хорошо изученной теме назначения наказания, если бы не практическое задание, которое дали студентам на занятии, – найти по три приговора одного суда, вынесенные по ст. 111 УК РФ (приговор должен содержать наказание в виде лишения свободы), выписать фабулу, обстоятельства, характеризующие виновного, смягчающие и отягчающие обстоятельства и срок наказания, назначенного судом. Статья УК РФ была выбрана неслучайно, так как ежегодно в Российской Федерации регистрируется около двадцати тысяч преступлений, предусмотренных ст. 111 УК РФ «Умышленное причинение тяжкого вреда здоровью». За последние десять лет по ст. 111 УК РФ было возбуждено немалое количество уголовных дел (табл. 1):

Таблица 1

Количество преступлений, зарегистрированных по ст. 111 УК РФ

| Год  | Количество преступлений |
|------|-------------------------|
| 2013 | 34 786                  |
| 2014 | 32 899                  |
| 2015 | 30 167                  |
| 2016 | 27 442                  |

Окончание табл. 1

| Год  | Количество преступлений |
|------|-------------------------|
| 2017 | 24 552                  |
| 2018 | 23 224                  |
| 2019 | 21 465                  |
| 2020 | 20 019                  |
| 2021 | 17 894                  |
| 2022 | 17 388                  |

За каждым приговором стоят человеческие судьбы, с одной стороны, виновных в совершении преступления, с другой — потерпевших от преступления.

На занятии студенты познакомились с описательной частью приговоров и с учетом общих правил назначения наказания самостоятельно его назначали. Сразу оговоримся, что проводили практическое занятие в трех разных учебных организациях высшего образования, и задание выполнили в общей сложности около ста студентов. Цель занятия была достигнута. Но полученные результаты не порадовали. Итог занятия (заставивший взяться за написание статьи) — никто из студентов не «угадал» срок наказания, назначенный судом (всего было рассмотрено около 300 приговоров). Нам могут возразить, что студенты еще только учатся и могут ошибаться. Да, в качестве гипотезы эта версия вполне допустима. Но срок назначенного наказания не смогли определить и авторы статьи, занимающиеся уголовным правом одна — более тридцати, а другой — более десяти лет.

Почему так произошло? Почему в разных регионах при вынесении приговора по одной и той же статье лицам, характеризующимся одинаково, с учетом одинаковых смягчающих обстоятельств наказание назначается не просто разное, а очень сильно отличающееся друг от друга. Почему в одних регионах здоровье потерпевшего оценивается в три года лишения свободы условно, а в других — в восемь лет свободы реально? Столь большой разброс сроков лишения свободы, назначаемых при совершении преступлений, предусмотренных одной статьей и одной ее частью, ставит, с одной стороны, под сомнение принцип справедливости, закрепленный в ст. 6 УК РФ, а с другой — ведет к разной уголовно-правовой охране потерпевших от преступления и не способствует восстановлению социальной справедливости.

Для того чтобы избежать подобного дисбаланса при назначении наказания, представляется, что необходимо формализовать процесс его назначения, однако положения действующего УК РФ в части назначения наказания сделать этого не позволяют. Правила назначе-

ния наказания регламентируются гл. 10 УК РФ, но они настолько «расплывчатые», что позволяют на законных основаниях назначить лицу, совершившему преступление, срок наказания в диапазоне от 2 месяцев до 10 и более лет лишения свободы. Представляется, что подобную ситуацию с назначением наказания давно пора менять.

Как известно, общие начала назначения наказания содержатся в ст. 60 УК РФ. В Большом толковом словаре русского языка [1] термин «начало» определяется как первая стадия какого-либо действия. Если следовать буквальному толкованию, то ст. 60 УК РФ должна определять первую стадию назначения наказания, обязательную для всех судей, — наказание назначается в рамках санкции статьи Особенной части УК РФ.

Но уже на этой первой стадии происходит «сбой» при назначении наказания, и виной тому не правила назначения наказания, а конструкция санкций статей Особенной части УК РФ, поскольку они определяют не только наказание, но и его минимальный и максимальный предел (это касается и лишения свободы). Так, по ч. 1 ст. 111 УК РФ суд вправе назначить наказание от 2 месяцев лишения свободы до 8 лет лишения свободы, а по ч. 4 — от 2 месяцев лишения свободы до 15 лет лишения свободы. Увеличил разницу между минимальным и максимальным пределами наказания Федеральный закон «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» от 7 марта 2011 г. № 26-ФЗ<sup>1</sup>, исключивший из санкций 68 составов преступлений нижний предел лишения свободы. Именно такая большая разница между минимальным и максимальным пределами наказания позволяет судам назначать разные сроки лишения свободы за «схожие» преступления.

Для того чтобы избежать «проблем» при назначении наказания, необходимо внести кардинальные изменения в санкции статей Особенной части УК РФ и установить минималь-

<sup>1</sup> О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации : Федер. закон № 26-ФЗ : принят Гос. Думой 25 фев. 2011 г. : одобрен Советом Федерации 2 мар. 2011 г. // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_111368/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_111368/) (дата обращения: 12.05.2023).

ную разницу между минимальным и максимальным пределами наказания. При этом такая разница может варьироваться в зависимости от тяжести совершенного преступления и составлять, например, 2 года при совершении особо тяжких преступлений, 3 года при совершении преступлений средней тяжести и 4 года при совершении преступлений небольшой и средней тяжести. Такая санкция позволит избежать столь широкого судебного усмотрения, которое позволяют ему санкции

ныне действующего Уголовного кодекса Российской Федерации.

По пути уменьшения разницы между минимальным и максимальным пределами наказания в виде лишения свободы пошел законодатель Киргизской Республики, реализовав эту идею в новом уголовном законе<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Уголовный кодекс Киргизской Республики от 28 октября 2021 года № 127. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru> (дата обращения: 23.03.2023).

Таблица 2

**Минимальный и максимальный срок лишения свободы  
за умышленное причинение тяжкого вреда здоровью  
по УК Российской Федерации и УК Киргизской Республики**

| УК Российской Федерации                                                                                 | УК Киргизской Республики                                                                            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>ст. 111 Умышленное причинение тяжкого вреда здоровью</i>                                             | <i>ст. 130 Умышленное причинение тяжкого вреда здоровью</i>                                         |
| ч. 1 — до восьми лет;<br>ч. 2 — до десяти лет;<br>ч. 3 — до двенадцати лет;<br>ч. 4 — до пятнадцати лет | ч. 1 — от пяти до семи лет;<br>ч. 2 — от шести до восьми лет;<br>ч. 3 — от восьми до двенадцати лет |

Незначительный «разброс» между минимальным и максимальным сроками лишения свободы предусмотрен во всех санкциях УК Киргизской Республики.

Изменение санкций статей Особенной части УК РФ является первым шагом на пути формализации назначения наказания. Но только одного этого изменения недостаточно.

Вернемся к общим началам назначения наказания (ст. 60 УК РФ), закрепившим положение о том, что при назначении наказания учитываются обстоятельства, смягчающие (ст. 61 УК РФ) и отягчающие (ст. 63 УК РФ) наказание.

Изучение приговоров судов показало, что в качестве смягчающих обстоятельств суды признают: чистосердечное раскаяние, активное способствование раскрытию и расследованию преступления, наличие хронического заболевания, наличие пожилой матери, длительное содержание в тяжелых условиях следственного изолятора; признание вины, оказание помощи потерпевшей, службу в Вооруженных Силах Российской Федерации. Перечень смягчающих обстоятельств, как известно, не ограничен ст. 61 УК РФ. Но, изучая приговоры, невозможно определить, на сколько лет (месяцев) эти смягчающие обстоятельства уменьшают срок лишения свободы, так как разные судьи снижают срок лишения свободы на разное количество лет (месяцев). Аналогичная картина и с назначением наказания при наличии отягчающих обстоятельств. Проиллюстрируем это на примерах.

*Пример 1. Н (не трудоустроенная, гражданка Российской Федерации, несудимая) распивала спиртные напитки с П. В процессе распития спиртных напитков на почве личных неприязненных отношений, в ходе ссоры П. ударил Н. ладонью по голове. Н. в это время удерживала в руке хозяйственно-бытовой нож, которым нанесла П. один удар в грудную клетку справа, в результате чего причинила П. тяжкий вред здоровью по признаку опасности для жизни человека<sup>3</sup>.*

*При назначении наказания в качестве смягчающих обстоятельств суд признал: 1) наличие малолетнего ребенка, 2) противоправное поведение потерпевшего, 3) активное способствование раскрытию и расследованию преступления, 4) признание вины, 5) раскаяние в содеянном, 6) примирение с потерпевшим, 7) состояние здоровья подсудимой.*

*Подсудимая была признана виновной в совершении преступления, предусмотренного п. «з» ч. 2 ст. 111 УК РФ и ей было назначено наказание в виде лишения свободы на срок 3 года. В соответствии со ст. 73 УК РФ наказание назначено условно, с испытательным сроком на 2 года.*

*Пример 2. Между К. и П. возникла ссора на почве внезапно возникших личных неприязненных отношений, в ходе которой К., находящийся в состоянии опьянения, вызванном употреблением алкоголя, неустановленным в ходе следствия предметом с колюще-режущими свойствами нанес*

<sup>3</sup> Приговор Шелеховского городского суда Иркутской обл. № 1-353/2021 1-64/2022 от 22 февраля 2022 г. по делу № 1-353/2021 // Судебные и нормативные акты Рос. Федерации : сайт. URL: <https://sudact.ru/regular/doc> (дата обращения: 23.03.2023).

один удар в область живота П., причинив телесные повреждения, опасные для жизни.

При назначении наказания в качестве смягчающих обстоятельств суд признал: 1) противоправность и аморальность поведения потерпевшего, 2) активное содействие раскрытию и расследованию преступления, 3) признание вины на предварительном следствии, 4) раскаяние в содеянном.

К. был признан виновным в совершении преступления, предусмотренного п. «з» ч. 2 ст. 111 УК РФ, ему было назначено наказание в виде лишения свободы сроком на 3 года без дополнительного вида наказания<sup>4</sup>.

Сказать о том, что какой-то из судов, вынесших приговор, назначил наказание неправильно, невозможно, так как уголовный закон определяет только общее правило назначения наказания при наличии смягчающих и отсутствии отягчающих обстоятельств — срок или размер наказания не могут превышать двух третей максимального срока или размера наиболее строгого вида наказания, предусмотренного соответствующей статьей Особенной части УК РФ (ч. 1 ст. 62 УК РФ). Суд самостоятельно решает, сколько «отминусовать» или «приплюсовать» с учетом смягчающих и отягчающих обстоятельств. И это вторая часть назначения наказания, которая нуждается в формализации. Представляется необходимым каждому смягчающему и отягчающему обстоятельству предусмотреть опре-

деленное количество месяцев лишения свободы, которые будут приплюсовываться или отминусовываться от санкции статьи. Это будет представлять «аналог» отягчающих обстоятельств, предусмотренных в качестве квалифицирующего признака состава конкретного преступления, наличие которых повышает санкцию статьи. Реализация этого предложения поможет и в реализации принципа справедливости.

Изучение приговоров судов показало, что в них отсутствует информация о том, как назначенное наказание будет влиять на условия жизни семьи осужденного. В приговорах только содержится выдержка из ч. 3 ст. 60 УК РФ, закрепившая данное положение. Данное положение закона тоже нуждается в формализации.

Кроме того, в приговорах судов очень кратко (а иногда одним словом) описывается личность виновного, характеристика которой также должна учитываться при назначении наказания. Например: «учитывая личность подсудимого, который характеризуется посредственно»; «характеризуется положительно, на учете в НД и ПНД не состоит»; «принимая во внимание личность подсудимого, его характеристику». Возникает вполне резонный вопрос о том, какой срок наказания должны назначить суды при такой формулировке. Но этот вопрос тоже остается без ответа.

В качестве *de lege ferenda* можно констатировать, что формализация процесса назначения наказания необходима и возможна. Это не потребует больших усилий и каких-либо материальных затрат.

#### Список литературы:

1. Большой толковый словарь русского языка. Санкт-Петербург, 1998. URL: <http://www.gramota.ru/slovari/info/bts/> (дата обращения: 20.03.2023).
2. Дядькин Д. С. Теоретико-методологические основы назначения уголовного наказания : дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2009.
3. Зубкова В. И. Уголовное наказание и его социальная роль: Законодательство, теория и практика : дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2002.
4. Мингалимова М. Ф. Назначение наказания с учетом смягчающих обстоятельств : дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2019.
5. Набиев И. Г. Принципы назначения наказания : дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2004.
6. Рагимов Р. А. Проблемы назначения наказания (по материалам Республики Дагестан) : дис. ... канд. юрид. наук. Махачкала, 2002.

#### References:

1. Bol'shoj tolkovyj slovar' russkogo yazyka. Sankt-Peterburg, 1998. URL: <http://www.gramota.ru/slovari/info/bts/> (data obrashcheniya: 20.03.2023).
2. Dyad'kin D.S. Teoretiko-metodologicheskie osnovy naznacheniya ugodovnogo nakazaniya : dis. ... d-ra yurid. nauk. Moskva, 2009.
3. Zubkova V.I. Ugodovnoe nakazanie i ego social'naya rol': Zakonodatel'stvo, teoriya i praktika : dis. ... d-ra yurid. nauk. Moskva, 2002.
4. Mingalimova M.F. Naznachenie nakazaniya s uchetom smygchayushchih obstayatel'stv : dis. ... kand. yurid. nauk. Moskva, 2019.
5. Nabiev I. G. Principy naznacheniya nakazaniya : dis. ... kand. yurid. nauk. Kazan', 2004.
6. Ragimov R.A. Problemy naznacheniya nakazaniya (po materialam Respubliki Dagestan) : dis. ... kand. yurid. nauk. Mahachkala, 2002.

7. *Химеденова Д. Н.* Назначение и исполнение наказания в виде принудительных работ : дис. ... канд. юрид. наук. Курск, 2022.
8. *Юдин В. В.* Общие начала назначения наказания как средство реализации принципа справедливости : дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2009.
7. *Himedenova D. N.* Naznachenie i ispolnenie nakazaniya v vide prinuditel'nyh rabot : dis. ... kand. yurid. nauk. Kursk, 2022.
8. *Yudin V. V.* Obshchie nachala naznacheniya nakazaniya kak sredstvo realizacii principa spravedlivosti : dis. ... kand. yurid. nauk. Krasnodar, 2009.

**Для цитирования:**

*Мартыненко Наталия Эдуардовна, Мартыненко Эдуард Владимирович.* Формализация срока наказания для лица, совершившего преступление: миф или реальность? // Труды Академии управления МВД России. 2023. № 3 (67). С. 147–153.

**For citation:**

*Martynenko Nataliya Eduardovna, Martynenko Eduard Vladimirovich.* Formalization of the Term of Punishment for a Person Who Committed a Crime: Myth or Reality? // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2023. № 3 (67). P. 147–153.

# ВЫЯВЛЕНИЕ, РАСКРЫТИЕ и расследование преступлений

**Кубасов Игорь Анатольевич,**  
доктор технических наук, доцент,  
профессор кафедры информационных  
технологий,

Академия управления МВД России,  
Российская Федерация, 125171, г. Москва,  
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

ORCID 0000-0003-4909-3474

E-mail: igorak@list.ru

**Igor Anatolyevich Kubasov,**

Doctor of Technical Sciences, Associate Professor,  
Professor of Department of Information Technology,  
Management Academy of the Ministry  
of the Interior of Russia,  
Russian Federation, 125171, Moscow,  
Zoi and Alexander Kosmodemyanskikh St., 8

ORCID 0000-0003-4909-3474

E-mail: igorak@list.ru

**Лекарь Людмила Антоновна,**  
кандидат технических наук,

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

E-mail: antonna47@bk.ru

**Lyudmila Antonovna Lekar,**

Candidate of Technical Sciences,  
Associate professor of Department  
of Information Technology,  
Management Academy of the Ministry  
of the Interior of Russia,  
Russian Federation, 125171, Moscow,  
Zoi and Alexander Kosmodemyanskikh St., 8

E-mail: antonna47@bk.ru

Научная специальность:  
5.1.4. Уголовно-правовые науки

Scientific speciality:  
5.1.4. Criminal Law Sciences

УДК 004.032.26

DOI 10.24412/2072-9391-2023-367-154-161

Дата поступления: 16 января 2023 г.

Дата принятия статьи в печать: 18 сентября 2023 г.

**Внедрение перспективных систем мониторинга  
и анализа больших данных, полученных  
в сети Интернет, для обеспечения деятельности  
оперативных подразделений МВД России**

**Introduction of Advanced Systems for Monitoring  
and Analyzing Big Data Obtained on the Internet to Ensure  
the Activities of Operational Units of the Ministry  
of Internal Affairs of Russia**

## Аннотация

Актуальность темы статьи обусловлена тем, что в настоящее время наиболее распространёнными стали преступления, совершаемые

## Abstract

The relevance of the topic of the article is due to the fact that currently crimes committed using information and telecommunication

с использованием информационно-телекоммуникационных технологий. В связи с этим в интересах повышения эффективности выявления, раскрытия и расследования подобных преступлений имеется острая потребность в постоянном мониторинге и оперативном интеллектуальном анализе больших данных, полученных в социальных сетях и сети Интернет.

**Постановка проблемы:** как показала практика, в оперативно-розыскной деятельности имеют место факты, когда в сторонней организации (как правило, разработчике системы мониторинга и анализа данных) находятся администратор аппаратно-программного комплекса (программного обеспечения), а также хранимые данные. Однако такой порядок функционирования систем мониторинга и анализа данных не гарантирует сокрытие объектов интереса и содержания запросов оперативных подразделений МВД России. Поэтому требуется внедрение таких аппаратно-программных комплексов (программного обеспечения), которые бы в полной мере соответствовали современным требованиям к безопасности информации, а также к оперативности поиска и интеллектуального анализа больших данных.

**Цель исследования:** анализ функциональных возможностей принятых на снабжение аппаратно-программных комплексов и введенного в эксплуатацию программного обеспечения, осуществляющих постоянный мониторинг и оперативный интеллектуальный анализ больших данных, а также выработка практических рекомендаций по решению проблемных вопросов внедрения их в деятельность оперативных подразделений МВД России.

**Методы исследования:** общенаучные и специальные методы познания, в том числе методы формально-логический, наблюдения, анализа и синтеза.

**Результаты и ключевые выводы:** на основе анализа функциональных возможностей принятых на снабжение аппаратно-программных комплексов и введенного в эксплуатацию программного обеспечения, осуществляющих постоянный мониторинг и оперативный интеллектуальный анализ больших данных, предложен оптимальный путь решения проблемы внедрения – создание единого защищенного контура в ИСОД МВД России в интересах оперативных подразделений МВД России. Разработана и представлена архитектура предлагаемого решения на примере платформы «Крибрум». Обоснована целесообразность применения технологий искусственного интеллекта и больших данных в аппаратно-программных комплексах (программном обеспечении), позволяющих оперативно решать задачи информационно-аналитического обеспечения деятельности оперативных подраз-

technologies have become the most common. In this regard, in order to increase the effectiveness of the detection, disclosure and investigation of such crimes, there is an urgent need for constant monitoring and operational intelligent analysis of big data obtained in social networks and the Internet.

**Problem statement:** as practice has shown, in operational investigative activities, there are facts when an administrator of a hardware and software complex (software), as well as stored data, is located in a third-party organization (as a rule, the developer of a monitoring system and data analysis). However, such a procedure for the functioning of monitoring systems and data analysis does not guarantee the concealment of objects of interest and the content of requests from operational units of the Ministry of Internal Affairs of Russia. Therefore, it is necessary to introduce such hardware and software complexes (software) that would fully meet modern requirements for information security, as well as for the efficiency of search and intelligent analysis of big data.

**The purpose of the study:** analysis of the functionality of the hardware and software complexes accepted for supply and the software put into operation that ensure the implementation of continuous monitoring and operational intelligent analysis of big data, as well as the development of practical recommendations for solving problematic issues of their implementation in the activities of operational units of the Ministry of Internal Affairs of Russia.

**Research methods:** general scientific and special methods of cognition, including methods of formal logic, observation, analysis and synthesis.

**Results and key conclusions:** based on the analysis of the functionality of the hardware and software complexes accepted for supply and the software put into operation that ensure the implementation of continuous monitoring and operational intelligent analysis of big data, the optimal way to solve the problem of implementation is proposed – the creation of a single protected circuit in the ISOD of the Ministry of Internal Affairs of Russia in the interests of operational units of the Ministry of Internal Affairs of Russia. The architecture of the proposed solution is developed and presented on the example of the Cribroom platform. The expediency of the use of artificial intelligence and big data technologies in hardware and software complexes (software), which allow to promptly solve the tasks of information and analytical support for the activities of operational units of the Ministry of Internal Affairs of Russia, which will increase the efficiency of detection, disclosure and in-

делений МВД России, что обусловит повышение эффективности выявления, раскрытия и расследования преступлений, совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных технологий.

**Ключевые слова:** оперативно-розыскная деятельность; системы мониторинга и анализа больших данных; оперативные подразделения; информационно-аналитическое обеспечение.

vestigation of crimes committed using information and telecommunication technologies, is substantiated.

**Keywords:** operational investigative activities; big data monitoring and analysis systems; operational units; information and analytical support.

Анализ статистических сведений о состоянии преступности в Российской Федерации свидетельствует о том, что в настоящее время наиболее распространенными стали преступления, совершаемые с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет, средств мобильной связи и компьютерной техники. Интернет открыл преступникам новые возможности для совершения преступных действий, общения без границ. По итогам 2022 г. число таких преступлений в России уже превысило полмиллиона и составило четверть от всех уголовно наказуемых правонарушений [14]. Информационно-телекоммуникационные технологии стали активно применяться при совершении преступлений, связанных с экстремизмом, изготовлением и распространением порнографических материалов с изображением несовершеннолетних, с незаконной организацией и проведением азартных игр, оборотом оружия [1; 5; 9; 17]. Существенно увеличился ущерб от ИТ-преступлений. В связи с этим одним из безусловных приоритетов правоохранительных органов является борьба с преступлениями, совершаемыми с использованием информационно-телекоммуникационных технологий.

Следует отметить, что международный опыт полицейской деятельности свидетельствует о том, что 5 % принимаемых решений получают в результате анализа внутренних баз данных оперативного подразделения, а остальные 95 % принимаемых решений приходятся на поиск и анализ больших данных из открытых источников социальных сетей и Интернета, а также биометрии [4].

В силу вышеизложенного постоянный мониторинг социальных сетей и сети Интернет, а также оперативный интеллектуальный анализ больших данных в этих сетях являются весьма актуальными и приобретают особо важное значение в повышении эффективности информационно-аналитического обеспечения деятельности оперативных подразделений МВД России [11; 15].

Для решения современных задач информационно-аналитического обеспечения деятельности оперативных подразделений МВД России целесообразно применение технологий искусственного интеллекта и больших данных в связи с тем, что многие запросы должны обрабатываться практически мгновенно, в соответствии с требованиями и динамикой изменения оперативной обстановки, то есть в условиях, когда времени у сотрудника полиции на подбор всех возможных вариантов решения, как правило, практически нет [6; 7; 13]. При этом значения показателей оперативности, полноты и скрытности поиска, а также интеллектуального анализа большого объема информации определяют внутреннюю эффективность — эффективность информационно-аналитического обеспечения оперативно-розыскной деятельности [8; 12], с одной стороны, и внешнюю эффективность — эффективность выявления, расследования и раскрытия преступлений [2; 3] — с другой.

Проблемные вопросы повышения эффективности информационно-аналитического обеспечения оперативных подразделений МВД России совсем недавно решены, но только в части, касающейся оперативности, полноты поиска и интеллектуального анализа больших данных. Так, в соответствии с приказом МВД России от 19 января 2019 г. № 22дсп в 2020–2021 гг. по заявкам оперативных подразделений МВД России проведены мероприятия по апробации и принятию на снабжение аппаратно-программных комплексов (далее — АПК) и вводу в эксплуатацию программного обеспечения (далее — ПО)<sup>1</sup>, осуществляющих поиск и анализ информации из открытых источников как по объекту интереса, так и по поведению группы объектов.

Однако проблемный вопрос скрытности поиска и хранения данных пока остается не решенным [10; 16]. Так, в практике оперативно-

<sup>1</sup> Программное обеспечение включено в единый реестр российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных.

розыскной деятельности (далее — ОРД) имеются факты применения информационно-поисковых систем мониторинга и анализа социальных сетей и сети Интернет (например, система «Шерлок»), в которых администратор АПК/ПО и хранение данных находятся в сторонней организации. В этих случаях приходится прибегать к сложным организационно-техническим мерам защиты информации для сокрытия объектов интереса и содержания запросов при решении информационно-аналитических задач [3].

Тем не менее с учетом решаемых задач оперативными подразделениями МВД России в соответствии с приказами МВД России приняты на снабжение АПК и введены в эксплуатацию ПО, основанные на применении современных технологий искусственного интеллекта и больших данных. Это следующие АПК/ПО:

1. Программный комплекс мониторинга и анализа социальных сетей и онлайн-СМИ «Демон Лапласа» (LD 3.0), позволяющий осуществлять поиск информации в открытых информационных источниках социальных сетей, онлайн-СМИ, выявлять аккаунты, публикующие противоправный контент, а также визуализировать их виртуальные связи. Использование данного программного комплекса обеспечивает осуществление автоматизированного мониторинга информационных ресурсов, попавших в поле оперативного внимания.

2. АПК «Виток-OSINT» — эффективный инструмент проведения поисково-аналитических мероприятий, способный отображать сведения по заданным параметрам из подключенных к нему источников информации. Позволяет существенно сократить время поиска информации, тем самым освобождая сотрудника полиции от длительной рутинной работы. Скорость выполнения поисковых запросов при помощи АПК «Виток-OSINT» в среднем на 300 % быстрее, а полнота выявленной информации на 20 % больше, чем при выполнении запросов в ручном поиске.

3. АПК FindFace для анализа и распознавания биометрических данных. Точность распознавания (степень схожести) составляет от 76 до 79 %.

4. АПК «Insider Telegram» позволяет идентифицировать пользователей мессенджера «Telegram», а также существенно сократить время поиска информации. В связи с тем что при работе программный комплекс использует базу данных, которая напрямую не связана с мессенджером «Telegram», а пополняется из других источников, актуальность полученных сведений находится под вопросом, что яв-

ляется единственным, но существенным недостатком.

5. Система «Крибрум. Объекты»; система мониторинга и анализа действий аккаунтов в социальных медиа «Крибрум. Зеркало»; система графического анализа распространения информационного сигнала в социальных сетях «Крибрум. Сигнал»; система поиска по социальным медиа «Крибрум. Публичный поиск».

В настоящее время для информационно-аналитического обеспечения деятельности оперативных подразделений МВД России разработаны следующие эффективные инструменты, которые необходимо внедрить:

1. Инструменты мониторинга социальных сетей. Платформы социальных сетей, такие как *Twitter*, *Facebook* и *Instagram* и другие, являются богатыми источниками информации о деятельности, интересах и отношениях людей. Правоохранительные органы могут использовать инструменты мониторинга социальных сетей для отслеживания ключевых слов, хэштегов и учетных записей пользователей для выявления потенциальных угроз, сбора информации о подозреваемых и отслеживания протестов или других общественных мероприятий.

2. Инструменты веб-скрейпинга. Инструменты веб-скрейпинга можно использовать для извлечения данных с веб-сайтов, форумов и других онлайн-источников. Эти данные можно анализировать для выявления моделей преступного поведения, отслеживания перемещения товаров или людей и сбора доказательств для уголовных расследований.

3. Инструменты мониторинга даркнета. Даркнет — это скрытая сеть веб-сайтов, доступ к которым возможен только с помощью специального программного обеспечения. Даркнет часто используется преступниками для покупки и продажи наркотиков, оружия и других незаконных товаров. Правоохранительные органы могут использовать инструменты мониторинга даркнета для отслеживания этих действий и выявления потенциальных угроз.

4. Инструменты сетевого анализа. Инструменты сетевого анализа можно использовать для выявления моделей общения между людьми, организациями и другими объектами. Эта информация может использоваться для выявления преступных сетей, отслеживания движения товаров и сбора доказательств для уголовных расследований.

5. Инструменты предиктивной аналитики. Инструменты предиктивной аналитики можно использовать для анализа данных и выявления закономерностей, позволяющих предположить, что преступная деятельность может произойти в будущем. Это может помочь пра-

Следовательно, на основе анализа функциональных возможностей АПК/ПО, осуществляющих постоянный мониторинг и оперативный интеллектуальный анализ больших данных в социальных сетях и Интернете, можно заключить, что для полного решения проблемных вопросов повышения эффективности информационно-аналитического обеспечения деятельности оперативных подразделений МВД России целесообразно внедрение принятых на снабжение АПК и введенного в эксплуатацию ПО путем создания соответствующей аппаратно-программной платформы на стороне каждого оперативного подразделения МВД России.

- хранилище текстовых публикаций;
- хранилище изображений;
- хранилище событий;
- подсистему потоковой фильтрации текстов;
- подсистему полнотекстового поиска;
- подсистему классификации текстов;
- подсистему детекции тональности;
- подсистему распознавания текстов на изображениях;
- интерфейсы систем «Крибрум.Объекты», «Крибрум.Зеркало», «Крибрум.Сигнал», «Крибрум.Публичный поиск».

<sup>2</sup>Единая система информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России.

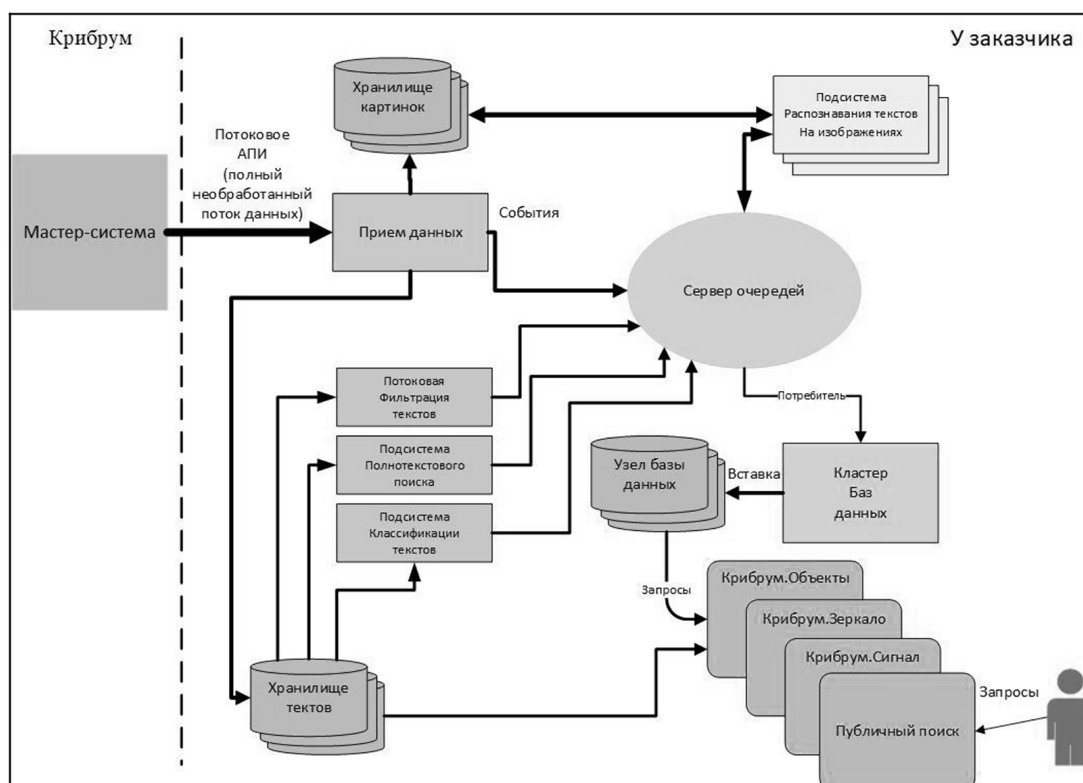


Рис 1. Архитектура предлагаемого решения на примере платформы «Крибрум»

Далее на сторону оперативного подразделения МВД России из платформы Крибрум передается полный необработанный поток данных.

В данном варианте предлагаемого решения на стороне оперативного подразделения МВД России:

- получают и сохраняются все публичные текстовые публикации всех русскоязычных социальных медиа и СМИ;
- производится полная обработка текстовых данных собственными экземплярами текстовых обработчиков, независимо от платформы Крибрум;
- производится извлечение текстов из изображений и сохранение текстов с изображениями;
- производится поисковая индексация текстовых публикаций, текстовые публикации доступны для полнотекстового поиска;
- возможность создания неограниченного количества объектов мониторинга и замены;
- возможность мониторинга и анализа неограниченного количества аккаунтов и групп социальных сетей;
- доступ ко всем ретроспективным данным поставляемых систем.

#### Список литературы:

1. Баранов В. В. Деятельность органов внутренних дел по предупреждению преступлений экстремистской направленности, совершаемых с использованием сети Интернет // Труды Академии управления МВД России. 2023. № 1 (65). С. 104–111.
2. Бессонов А. А. Искусственный интеллект и математическая статистика в криминалистическом изучении преступлений. Москва, 2021. 816 с.
3. Бессонов А. А. Криминалистическая характеристика преступлений в цифровую эпоху // Сборник научных статей по материалам Международной научно-практической конференции: в 2 ч. (Москва, 20 мая 2022 г.) / редкол.: Ю. В. Гаврилин, Б. Я. Гаврилов, С. Б. Россинский, Ю. В. Шпагина. Ч. 1. Москва, 2022. С. 54–62.
4. Информация о дисциплине OSINT. URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Разведка по открытым источникам](https://ru.wikipedia.org/wiki/Разведка_по_открытым_источникам) (дата обращения: 25.12.2022).
5. Кубасов И. А. Инновационные технологии в противодействии экстремизму и терроризму // Информационные и телекоммуникационные технологии в противодействии экстремизму и терроризму : матер. Всерос. науч.-практ. конф. / редкол.: А. В. Еськов, А. С. Арутюнов, К. И. Руденко [и др.]. Краснодар, 2021. С. 71–76.

При передаче данных между мастер-системой и заказчиком используется криптографический протокол TLS, обеспечивающий передачу данных в зашифрованном виде. Поэтому в данном варианте область интересов пользователей системы никому извне недоступна, доступ к информационным ресурсам системы имеется только у заказчика.

Таким образом, достигнутый научно-технический уровень технологий искусственного интеллекта и больших данных, внедренных в принятых на снабжение АПК и введенного в эксплуатацию ПО, уже позволяет оперативно решать задачи информационно-аналитического обеспечения деятельности оперативных подразделений МВД России, в полной мере обеспечивая выполнение современных требований к безопасности информации, а также к оперативности поиска и интеллектуального анализа больших данных, что обуславливает повышение эффективности выявления, раскрытия и расследования преступлений, совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных технологий.

#### References:

1. Baranov V. V. Activity of internal affairs bodies for the prevention of extremist crimes committed using the Internet // Proceedings of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2023. № 1 (65). P. 104–111.
2. Bessonov A. A. Iskusstvennyj intellekt i matematicheskaya statistika v kriminalisticheskome izuchenii prestuplenij. Moskva, 2021. 816 s.
3. Bessonov A. A. Kriminalisticheskaya harakteristika prestuplenij v cifrovuyu epohu // Sbornik nauchnyh statej po materialam Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii: v 2 ch. (Moskva, 20 maya 2022 g.) / redkol.: Yu. V. Gavrilin, B. Ya. Gavrilov, S. B. Rossinskij, Yu. V. Shpagina. Ch. 1. Moskva, 2022. S. 54–62.
4. Informaciya o discipline OSINT. URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Razvedka po otkryтым istochnikam](https://ru.wikipedia.org/wiki/Razvedka_po_otkryтым_istochnikam) (data obrashcheniya: 25.12.2022).
5. Kubasov I. A. Innovacionnye tekhnologii v protivodejstvii ekstremizmu i terrorizmu // Informacionnye i telekommunikacionnye tekhnologii v protivodejstvii ekstremizmu i terrorizmu : mater. Vseros. nauch.-prakt. konf. / redkol.: A. V. Es'kov, A. S. Arutyunov, K. I. Rudenko [i dr.]. Krasnodar, 2021. S. 71–76.

6. Кубасов И. А., Лекарь Л. А., Кондрущенко О. М. Перспективные направления применения методов анализа больших данных в информационно-аналитическом обеспечении оперативно-розыскной деятельности // Стратегическое развитие системы МВД России: состояние, тенденции, перспективы : сб. статей Междунар. науч.-практ. конф. / под общ. ред. И.Г. Чистобородова, А.Л. Ситковского, В.О. Лапина. 2020. С. 436–442.
7. Кубасов И. А., Ливанский А. Г., Пучков Г. Ю. К вопросу о внедрении средств интеллектуального видеонаблюдения в деятельность органов внутренних дел Российской Федерации // Вестник МВД России. 2022. № 5. С. 55–61.
8. Кубасов И. А., Лекарь Л. А. Поиск и анализ больших данных в социальных сетях и Интернете для информационно-аналитического обеспечения оперативно-розыскной деятельности // Оперативно-розыскной портал: право и технологии. 2022. № 2 (2). С. 16–19.
9. Кубасов И. А., Минаев А. В. Аспекты применения технологий искусственного интеллекта для профилактики радикализма в молодежной среде // Информационные и телекоммуникационные технологии в противодействии экстремизму и терроризму : матер. Всерос. науч.-практ. конф. / редкол.: А.В. Еськов, А.С. Арутюнов, К.И. Руденко [и др.]. Краснодар, 2021. С. 66–70.
10. Кубасов И. А. Проблемные вопросы применения технологий искусственного интеллекта в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации // Вестник Воронежского института МВД России. 2021. № 3. С. 180–186.
11. Осипенко А. Л. Использование «больших данных» в ОРД // Актуальные проблемы теории и практики оперативно-розыскной деятельности: Экспресс-информация. Вып. 3. Домодедово, 2015. 16 с.
12. Отчет о НИР «Исследование путей применения искусственного интеллекта для анализа больших данных и поддержки принятия решений при проведении оперативно-розыскной деятельности». 2019. Москва: ФКУ НПО «СТИС» МВД России. 204 с.
13. Пороховой Э. Ю., Иванова М. Д. Актуальные вопросы профилактики и противодействия экстремизму в сети интернет // Проблемы правоохранительной деятельности. 2021. № 4. С. 35–39.
14. Расширенное заседание коллегии МВД России. Президент России. 20 марта 2023 года. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/70744> (дата обращения: 25.12.2022).
6. Kubasov I. A., Lekar' L. A., Kondrushchenkov O. M. Perspektivnye napravleniya primeneniya metodov analiza bol'shih dannyh v informacionno-analiticheskom obespechenii operativno-rozysknoj deyatel'nosti // Strategicheskoe razvitie sistemy MVD Rossii: sostoyanie, tendencii, perspektivy : sb. statej Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. / pod obshch. red. I. G. Chistoborodova, A. L. Sitkovskogo, V. O. Lapina. 2020. S. 436–442.
7. Kubasov I. A., Livansky A. G., Puchkov G. Yu. On the issue of the introduction of intelligent video surveillance in the activities of internal affairs bodies of the Russian Federation // Bulletin of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2022. № 5. P. 55–61.
8. Kubasov I. A., Lekar L. A. Search and analysis of big data in social networks and the Internet for information and analytical support of operational investigative activities // Operational investigative portal: law and technologies. 2022. № 2 (2). P. 16–19.
9. Kubasov I. A., Minaev A. V. Aspekty primeneniya tekhnologij iskusstvennogo intellekta dlya profilaktiki radikalizma v molodezhnoj srede // Informacionnye i telekommunikacionnye tekhnologii v protivodejstvii ekstremizmu i terrorizmu : mater. Vseros. nauch.-prakt. konf. / redkol.: A. V. Es'kov, A. S. Arutyunov, K. I. Rudenko [i dr.]. Krasnodar, 2021. S. 66–70.
10. Kubasov I. A. Problematic issues of the use of artificial intelligence technologies in the activities of the internal affairs bodies of the Russian Federation // Bulletin of the Voronezh Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2021. №. 3. P. 18–186.
11. Osipenko A. L. Ispol'zovanie «bol'shih dannyh» v ORD // Aktual'nye problemy teorii i praktiki operativno-rozysknoj deyatel'nosti: Ekspress-informaciya. Vyp. 3. Domodedovo, 2015. 16 s.
12. Otchet o NIR «Issledovanie putej primeneniya iskusstvennogo intellekta dlya analiza bol'shih dannyh i podderzhki prinyatiya reshenij pri provedenii operativno-rozysknoj deyatel'nosti». 2019. Moskva: FKU NPO «STIS» MVD Rossii. 204 s.
13. Porokhovoy E. Yu., Ivanova M. D. Topical issues of prevention and counteraction to extremism on the Internet // Problems of law enforcement. 2021. № 4. P. 35–39.
14. Rasshirennoe zasedanie kollegii MVD Rossii. Prezident Rossii. 20 marta 2023 goda. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/70744> (data obrashcheniya: 25.12.2022).
15. Salihova A. V. Monitoring social'nyh setej kak metod profilaktiki narkotizacii // Protivode-

15. Салихова А. В. Мониторинг социальных сетей как метод профилактики наркотизации // Противодействие наркотизации образовательной среды вуза : сб. матер. Межрегион. конф. Белгород, 2022. С. 246–251.
16. Стеганоанализ цифровых изображений : моногр. / Р. А. Солодуха, И. В. Атласов, И. А. Кубасов. Воронеж, 2022. 172 с.
17. Шерстяных А. С. Мониторинг интернет-пространства и социальных сетей на предмет выявления информации, представляющей оперативный интерес // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2022. № 22-1. С. 145–146.
- jstvie narkotizacii obrazovatel'noj sredy vuza : sb. mater. Mezhtregion. konf. Belgorod, 2022. S. 246–251.
16. Steganoanaliz cifrovyyh izobrazhenij : monogr. / R. A. Soloduha, I. V. Atlasov, I. A. Kubasov. Voronezh, 2022. 172 s.
17. Sherstyanykh A. S. Monitoring of the Internet space and social networks in order to identify information of operational interest // Actual problems of combating crimes and other offenses. 2022. № 22-1. P. 145–146.

**Для цитирования:**

Кубасов Игорь Анатольевич, Лекарь Людмила Антоновна. Внедрение перспективных систем мониторинга и анализа больших данных, полученных в сети Интернет, для обеспечения деятельности оперативных подразделений МВД России // Труды Академии управления МВД России. 2023. № 3 (67). С. 154–161.

**For citation:**

Kubasov Igor Anatolyevich, Lekar Lyudmila Antonovna. Introduction of Advanced Systems for Monitoring and Analyzing Big Data Obtained on the Internet to Ensure the Activities of Operational Units of the Ministry of Internal Affairs of Russia // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2023. № 3 (67). P. 154–161.

**Поздняков Александр Николаевич**,  
доктор юридических наук, доцент,  
профессор кафедры  
оперативно-разыскной деятельности,  
Академия управления МВД России,  
Российская Федерация, 125171, г. Москва,  
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

E-mail: sonino51@mail.ru

Научная специальность:  
5.1.4. Уголовно-правовые науки

УДК 343.1

DOI 10.24412/2072-9391-2023-367-162-166

Дата поступления статьи: 3 апреля 2023 г.

Дата принятия статьи в печать: 18 сентября 2023 г.

**Alexandr Nikolaevich Pozdnyakov**,  
Doctor of Law, Associate Professor,  
Professor at the Department  
of the Operative Investigative  
Activity Organization,  
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

Scientific speciality:  
5.1.4. Criminal Law Sciences

## **О современной тактике привлечения к уголовной ответственности лиц, занимающих высшее положение в преступной иерархии: проблемы и тенденции**

## **On Modern Tactics of Bringing to Criminal Responsibility Persons Occupying the Highest Position in the Criminal Hierarchy: Problems and Trends**

### **Аннотация**

Актуальность проблемы заключается в том, что при документировании криминальной деятельности лиц, занимающих высшее положение в преступной иерархии, по ст. 210<sup>1</sup> УК РФ с ее, по сути, формальным содержанием, возникли существенные проблемы. Это единственная статья, в которой не были прописаны в соответствии с традиционным Римским правом конкретные составы преступлений, нарушенных подозреваемым (обвиняемым). В этой связи возникла необходимость в научном исследовании криминальной сущности содержания статуса, например, «вора в законе», и в методическом обеспечении документирования его управленческих функций: «законодательной», «распорядительной», «судебной», «финансовой», «пропагандистской».

**Цель исследования:** на основе анализа содержания управленческих функций авторитетов, входящих в преступную иерархию, обозначить их криминальную сущность и опасность для общества.

### **Abstract**

*The urgency of the problem* lies in the fact that when documenting the criminal activities of persons occupying the highest position in the criminal hierarchy, according to Article 210 of the Criminal Code of the Russian Federation with its, in fact, formal content, significant problems have arisen. This is the only article in which specific elements of crimes violated by the suspect (accused) were not prescribed in accordance with traditional Roman law. In this regard, there was a need for a scientific study of the criminal essence of the content of the status, for example, of a "thief in law", and for methodological support for documenting his managerial functions: "legislative", "administrative", "judicial", "financial", "propaganda".

*The purpose of the study:* based on the analysis of the content of the managerial functions of the authorities included in the criminal hierarchy, to identify their criminal nature and danger to society.

*Research methods:* comparative-legal, formal-logical, concrete-sociological, statistical methods.

*Results and key conclusions:* the conducted

**Методы исследования:** сравнительно-правовой, формально-логический, конкретно-социологический, статистический методы.

**Результаты и ключевые выводы:** проведенное исследование позволило выявить и классифицировать подлежащие документированию при проведении оперативно-розыскных мероприятий и в рамках предварительного расследования управленческие функции лиц, входящих в криминальную иерархию, показать их криминальную сущность и опасность для общества. В качестве выводов сформулированы предложения, реализация которых позволит повысить эффективность борьбы органов внутренних дел с лицами, занимающими высшее положение в криминальной иерархии.

**Ключевые слова:** криминальная иерархия; криминальные авторитеты: «воры в законе», «положенцы», «смотрящие»; оперативно-розыскная деятельность; предварительное расследование.

research made it possible to identify and classify the managerial functions of persons belonging to the criminal hierarchy to be documented during operational search activities and as part of a preliminary investigation, to show their criminal nature and danger to society. As conclusions, proposals are formulated, the implementation of which will increase the effectiveness of the struggle of the internal affairs bodies with persons occupying the highest position in the criminal hierarchy.

**Keywords:** criminal hierarchy; criminal authorities: "thieves in law", "posits", "watchers"; operational investigative activity; preliminary investigation.

Во многом ожидаемое появление в Уголовном кодексе Российской Федерации<sup>1</sup> (далее – УК РФ) ст. 210<sup>1</sup> «Занятие высшего положения в преступной иерархии»<sup>2</sup> дало основание полагать, что введение в Уголовный кодекс этой статьи позволит поднять борьбу с криминальными авторитетами на более высокий уровень.

Однако анализ расследования первых уголовных дел, возбужденных по данной статье по материалам оперативных подразделений органов внутренних дел, показал: при документировании в рамках ст. 210<sup>1</sup> УК РФ факта занятия обвиняемым криминальным авторитетом высшего положения в преступной иерархии следствие оказалось перед необходимостью конкретизации его статусного положения и, что самое главное в документальном подтверждении, – степени его опасности для общества и государства в целом. МВД России оперативно отреагировало на этот запрос следствия, и в 2021 г. в системе МВД России была сформирована группа специалистов, которые были обязаны давать профессиональные пояснения по существу возникающих в процессе расследования проб-

лем, включая консультирование представителей следственных органов относительно понятия криминальной среды, криминальной субкультуры и ее лидеров. Тем самым обеспечивался единообразный подход к документированию формальных признаков, определяющих статус криминальных авторитетов в преступной иерархии.

В дальнейшем задачи этих специалистов были значительно расширены, и они, по сути, на методическом уровне стали обеспечивать документирование криминальной деятельности лиц, входящих в преступную иерархию.

Для решения поставленных задач было проведено исследование образа жизни криминальных авторитетов, в частности, так называемых «воров в законе» как объектов основного внимания правоохранительных органов, что позволило выявить и классифицировать основные функции их криминальной деятельности, определяющие их статус в криминальной иерархии и в связи с этим подлежащие выявлению при проведении оперативно-розыскных мероприятий и документированию в рамках предварительного следствия по уголовным делам, возбужденным по данной статье. С точки зрения специалистов, в качестве объекта доказывания криминальной сущности и содержания статуса, например, «вора в законе» необходимо задокументировать одну из следующих его управленческих функций: «законодательную», «распорядительную», «судебную» «финансовую», «пропагандистскую» [1; 2, с. 49]. Подробно эти функции рассмотрены в учебном пособии «Лица, занимающие высшее положение

<sup>1</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации : Федер. закон № 63-ФЗ : в ред. от 3 апреля 2023 г. : принят Гос. Думой 24 мая 1996 г. : одобрен Советом Федерации 5 июня 1996 г. // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_10699/?ysclid=ln33yvaki1q529427079](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/?ysclid=ln33yvaki1q529427079) (дата обращения: 08.05.2023).

<sup>2</sup> О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части противодействия организованной преступности : Федер. закон № 46-ФЗ : принят Гос. Думой 14 марта 2019 г. : одобрен Советом Федерации 27 марта 2019 г. // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_321411/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_321411/) (08.05.2023).

в преступной иерархии криминальной среды России как объект оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел», подготовленном на кафедре организации оперативно-розыскной деятельности Академии управления МВД России, и не нуждаются в их детализации в рамках данной статьи.

Указанное стало необходимым еще и потому, что вокруг предварительного расследования и судебного разбирательства начали происходить околопроцессуальные коллизии, связанные с тем, что дефиниция ст. 210<sup>1</sup> УК РФ носит формальный характер, а следственный, прокурорский и судебный корпуса привыкли работать, руководствуясь положениями Римского права<sup>3</sup>. Этим первыми воспользовались адвокаты обвиняемых, а затем и сами обвиняемые. Появились оправдательные приговоры. И это несмотря на то, что в Кассационном определении судебной коллегии по уголовным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 1 апреля 2021 г. по делу № 7У-260/2021-(7У-15699/2020) [77-866/2021]<sup>4</sup> было сказано: «Заместитель Генерального прокурора РФ указывает, что судами не принято во внимание, что объективную сторону ст. 210<sup>1</sup> УК РФ составляет сам факт занятия лицом высшего положения в преступной иерархии, а не события и действия, предшествующие непосредственной процедуре «коронования», в связи с чем требования суда об обязательном указании в обвинительном заключении, при описании преступного деяния «вора в законе», сведений о добровольности признания им указанного статуса не являются обязательным признаком преступления, а относятся к оценке доказанности его совершения». Иными словами, для привлечения к уголовной ответственности по указанной статье УК РФ, в данном случае «вора в законе», достаточным основанием является наличие у него данного статуса.

Однако по смыслу статьи к уголовной ответственности может быть привлечен любой криминальный авторитет, входящий в преступную иерархию, например «положенец». «Положенец» — это второе по значимости лицо в преступной иерархии, которое может принимать участие в «сходках» «воров в законе», но не имеет на них права голоса в принятии решений. В остальном

его управленческие функции подобны функциям «вора в законе», который может находиться и на криминальных должностях: «смотрящего» по субъекту Российской Федерации; «смотрящего» за всеми местами лишения свободы субъекта Российской Федерации; «смотрящего» за крупным городом (административным или финансово-экономическим центром) или за местом лишения свободы (СИЗО, ИК строгого режима).

Из анализа содержания управленческих функций «вора в законе» и «положенца» следует, что объективная сторона вменяемых им преступлений носит формальный характер и выражается исключительно в действиях, направленных на поддержание статуса лица, находящегося на верхней ступени, или на приобретение такого статуса, если речь идет о «положенце». Кроме того, и это следует особо отметить, признаки управленческой деятельности указанных лиц носят оценочный характер. Если речь идет о так называемом «смотрящем», который также входит в криминальную иерархию и которого некоторые ученые называют назначенцем [2], его управленческие функции существенно заужены и заключаются в обеспечении материальной базы «воровского общака» конкретной организованной группы или преступного сообщества. Средства из этого «общака» идут и на его собственное содержание, содержание «вора в законе» и «положенца», и на «грев» зоны.

Адвокаты, которые обжалуют постановление о возбуждении уголовного дела по признакам преступления ст. 210<sup>1</sup> УК РФ, ссылаются на его необоснованность ввиду того, что в нем не конкретизированы действия, в которых подозреваются их подзащитный, поскольку, помимо повода к возбуждению уголовного дела, требуется еще и «основание» (ч. 2 ст. 140 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее — УПК РФ<sup>5</sup>)) — «наличие достаточных данных, указывающих на признаки преступления». И если судейский корпус, как правило, следует указаниям заместителя Генерального прокурора Российской Федерации, то «независимые» присяжные заседатели зачастую имеют свою точку зрения и суд выносит оправдательный приговор. В результате рассмотрение в судах первых уголовных дел, возбужденных в отношении так называемых «воров в законе», закончилось оправдательными приговорами. В дальнейшем эти приговоры были обжалованы, криминальные авторитеты получили реальные наказания, связанные с лишением свободы. Однако эти факты были проанализированы и оказалось, что

<sup>3</sup> В данном случае речь идет о принципе, согласно которому человек подлежит осуждению за совершение конкретного преступления или за попытку его совершения (Принципы Римского права // Справочник Автор24 : сайт. URL: [https://spravochnick.ru/pravo\\_i\\_yurisprudenciya/zakon\\_v\\_rimskom\\_prave/principy\\_rimskogo\\_prava/?ysclid=llm36i7h98269012258](https://spravochnick.ru/pravo_i_yurisprudenciya/zakon_v_rimskom_prave/principy_rimskogo_prava/?ysclid=llm36i7h98269012258) (дата обращения: 10.05.2023).

<sup>4</sup> Кассационное определение судебной коллегии по уголовным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 1 апреля 2021 г. по делу № 7У-260/2021-(7У-15699/2020) [77-866/2021] // ИПП Гарант : сайт. URL: [https://demo.garant.ru/#/document/320853123/paragraph/1/doclist/2071/showentries/false/highlight/заяние\\_высшего\\_положения\\_в\\_преступной\\_иерархии\\_\(дата\\_обращения: 03.09.2021\)](https://demo.garant.ru/#/document/320853123/paragraph/1/doclist/2071/showentries/false/highlight/заяние_высшего_положения_в_преступной_иерархии_(дата_обращения: 03.09.2021)).

<sup>5</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : Федер. закон № 174-ФЗ : в ред. от 17 февр. 2023 г. : принят Гос. Думой 22 нояб. 2001 г. : одобрен Советом Федерации 5 дек. 2001 г. // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34481/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481/) (дата обращения: 23.03.2023).

среди присяжных заседателей находились лица, имеющие родственные связи с представителями местного криминалитета. Из указанного следует, что оперативное сопровождение уголовных дел со стороны сотрудников оперативных подразделений — инициаторов их возбуждения — практически не осуществлялось. Идея возможного ухода криминальных авторитетов от уголовной ответственности при участии в судебном слушании присяжных заседателей быстро распространилась, и с каждым годом число таких заседаний становилось все больше. И, естественно, стало все больше выноситься оправдательных приговоров. Например, по положению на 1 марта 2023 г. из 91 рассмотренного уголовного дела было вынесено 12 оправдательных приговоров, из которых 10 — по решению суда присяжных заседателей и 5 — в отношении «воров в законе». В результате проведенной работы 7 из 10 оправдательных приговоров судов, состоявшихся с участием присяжных заседателей, были отменены. По трем из них лица уже осуждены, 7 — находятся на повторном рассмотрении в суде. В настоящее время по ст. 210<sup>1</sup> УК РФ на рассмотрении в суде находится 29 уголовных дел в отношении 12 «воров в законе» и 17 «положенцев». Одиннадцать из них подлежит рассмотреть с участием присяжных заседателей. Причем, и это следует особо отметить, ни в одном приговоре, ни по одному уголовному делу не было вынесено решения о конфискации «воровского общака», доходов, полученных от криминальной деятельности, не было принято решение о конфискации денежных средств, находящихся на счетах обвиняемых криминальных авторитетов. Иными словами, сохранена экономическая основа, позволяющая им нанимать по несколько дорогих адвокатов и, в случае осуждения, существенно облегчить их нахождение в местах лишения свободы.

Установить действительную роль криминальных авторитетов в подготовке судебных заседаний не представляется возможным, однако участие в этом процесс их адвокатов очевидно. Кроме того, эти подсудимые уже не являются в суде статистами, как это было в прежнее время, когда их осуждали за преступления в сфере незаконного оборота наркотиков или за хранение оружия. Сейчас они, как правило, активные участники судебных дискуссий. Из опыта участия в судебных заседаниях можно сделать вывод о том, что большинство хорошо знакомо с материалами уголовного дела, они задают конкретные вопросы специалистам, прокурорам относительно того, в каком томе уголовного дела и на какой странице содержатся сведения, свидетельствующие об их управленческой деятельности как «вора в законе», «положенца» или «смотрящего». Некоторые из них проин-

формированы, по каким уголовным делам уже был допрошен тот или иной участник судебных слушаний, выступающий в роли специалиста, на какие обстоятельства дела он обращал особое внимание. Причем среди «смотрящих» отмечена довольно интересная тенденция — некоторые из них не отрицают своего активного участия в криминальной деятельности и для поднятия своего авторитета в криминальной среде не возражают против осуждения их именно по ст. 210<sup>1</sup> УК РФ. Следует отметить существенное увеличение уголовных дел, возбужденных по указанной статье в отношении именно «смотрящих» — в 2022 г. их было уже 25.

В связи с ростом оправдательных приговоров по данной статье сотрудники правоохранительных органов для подстраховки в качестве дополнительных статей к основной ст. 210<sup>1</sup> УК РФ стали чаще возбуждать эпизоды, связанные с преступлениями корыстно-насильственной направленности, а иногда и по уже ставшими традиционными для этой категории лиц — по преступлениям в сфере незаконного оборота наркотиков или за хранение оружия. Таким образом, подчеркивается факт того, что криминальный авторитет продолжает активно заниматься совершением преступлений. И следует отметить, что оправдательных приговоров по таким уголовным делам до настоящего времени не выносилось.

О комплексном подходе руководства страны по декриминализации оперативной обстановки свидетельствует тот факт, что все большее участие в документировании преступной деятельности лиц, занимающих высшее положение в преступной иерархии, стали принимать, кроме оперативных подразделений МВД России, и иные правоохранительные структуры. Например, с 2019 г. и по настоящее время по материалам ФСБ России было возбуждено 12 уголовных дел, по материалам ФСИН России — 9 уголовных дел, по материалам СК России — 2.

В заключение следует отметить, что введение ст. 210<sup>1</sup> в УК РФ, несмотря на проблемы в документировании, дало определенный положительный эффект. С момента вступления данной статьи в силу в 67 субъектах<sup>6</sup> Российской Федерации возбуждено 169 уголовных дел, привлечено к уголовной ответственности 173 лица, из них 80 так называемых «воров в законе», 93 — «положенцев»/«смотрящих», в том числе находящихся в розыске — 40, отбывающих наказание — 75, задержано — 58. По положению на 1 марта текущего года по ст. 210<sup>1</sup> УК РФ на рассмотрении в суде находится 29 уголовных дел в отношении 12 «воров в законе» и 17 «поло-

<sup>6</sup> ГИАЦ МВД России : сводный отчет по России // Сведения о результатах работы подразделений ГУУР органов внутренних дел Российской Федерации за январь — декабрь 2022 г.

женцев». Причем, и это необходимо отметить, данная статья позволяет работать на перспективу — наказания по ней не менее восьми лет, в то время как наказание в виде лишения свободы, определяемое этой категории лиц по их традиционным статьям, не превышало три года. Указанное позволяет говорить о том, что в стране начался реальный процесс по действительной декриминализации оперативной обстановки.

По результатам проведенного исследования можно сделать следующие выводы:

— возникает необходимость в подготовке нормативного правового акта, согласно которому уголовные дела, возбужденные по ст. 210<sup>1</sup> УК РФ, должны рассматриваться без участия присяжных заседателей;

— целесообразно распространение практики документирования в дополнение признаков ст. 210<sup>1</sup> УК РФ признаками иных составов преступлений, свидетельствующих об активной преступной деятельности криминального авторитета;

— усиление контроля со стороны оперативных подразделений — инициаторов возбужденного уголовного дела за обеспечением оперативно-сопровождения данной категории уголовных дел до вынесения обвинительного приговора;

— необходимо предусмотреть возможность принятия решений по внесудебной блокировке сделок с последующей конфискацией цифровых финансовых активов и виртуальной валюты, используемых привлеченными к уголовной

ответственности лицами из числа криминальных авторитетов;

— принимать в установленном законодательством Российской Федерации порядке решения о приостановлении операций с денежными средствами или иным имуществом при установлении их использования в преступных целях с последующей их конфискацией по суду;

— принимать в установленном законодательством порядке конфискацию по суду недвижимого и движимого имущества, приобретенных криминальным авторитетом в результате преступной деятельности, а также криминального «общака».

Примечание: в связи с тем что Федеральный закон «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части противодействия организованной преступности», которым в УК РФ была введена ст. 210<sup>1</sup> «Занятие высшего положения в преступной иерархии», вступил в законную силу с 1 января 2020 г., научных исследований по практике применения в уголовном процессе положений данной статьи не проводилось, за исключением научно-практического пособия под редакцией Т. В. Стукалова, А. Н. Сухаренко «Уголовное преследование лидеров преступной среды в России: состояние и проблемы», которое использовалось при подготовке данной статьи.

#### Список литературы:

1. Лица, занимающие высшее положение в преступной иерархии криминальной среды России, как объект оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел / А. В. Воронцов [и др.] : учеб. пособие. Москва, 2022. 76 с.
2. Стукалова Т. В., Сухаренко А. Н. Уголовное преследование лидеров преступной среды в России: состояние и проблемы : науч.-практ. пособие. Москва, 2022.

#### Для цитирования:

Поздняков Александр Николаевич. О современной тактике привлечения к уголовной ответственности лиц, занимающих высшее положение в преступной иерархии: проблемы и тенденции // Труды Академии управления МВД России. 2023. № 3 (67). С. 162–166.

#### References:

1. Lica, zanimayushchie vysshee polozhenie v prestupnoj ierarhii kriminal'noj sredy Rossii, kak ob'ekt operativno-rozysknoj deyatel'nosti organov vnutrennih del / A. V. Voroncov [i dr.] : ucheb. posobie. Moskva, 2022. 76 s.
2. Stukalova T. V., Suharenko A. N. Ugolovnoe presledovanie liderov prestupnoj sredy v Rossii : sostoyanie i problemy : nauch.-prakt. posobie. Moskva, 2022.

#### For citation:

Pozdnyakov Alexandr Nikolaevich. On Modern Tactics of Bringing to Criminal Responsibility Persons Occupying the Highest Position in the Criminal Hierarchy: Problems and Trends // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2023. № 3 (67). P. 162–166.

**Филиппов Данил Владимирович**,  
кандидат юридических наук,  
заместитель начальника,  
Следственный департамент МВД России,  
Российская Федерация, 101000, г. Москва,  
ул. Мясницкая, д. 3  
E-mail: danfilips@yandex.ru

**Danil Vladimirovich Filippov**,  
Candidate of Law,  
Deputy Head,  
Investigation Department  
of the Ministry of Internal Affairs of Russia,  
Russian Federation, 101000, Moscow,  
Myasnitskaya St., 3  
E-mail: danfilips@yandex.ru

Научная специальность:  
5.1.4. Уголовно-правовые науки

Scientific specialty:  
5.1.4. Criminal Law Sciences

УДК 343.1

DOI 10.24412/2072-9391-2023-367-167-175

Дата поступления: 25 июля 2023 г.

Дата принятия статьи в печать: 18 сентября 2023 г.

## **Сокращенное дознание следует заменить новой формой расследования преступлений – особым порядком досудебного производства**

## **Reduced Inquiry Should be Replaced by a New Form of Investigation of Crimes – a Special Procedure for Pre-Trial Proceedings**

### **Аннотация**

На протяжении многих лет исследователями констатируется кризисное состояние института сокращенного дознания с тенденцией уменьшения доли расследованных в сокращенной форме дознания уголовных дел в общем количестве уголовных дел, оконченных органами дознания и направленных в суд. В статье аргументируется вывод о том, что в существующем виде данный уголовно-процессуальный институт неконструктивен. Проанализированы имеющиеся в юридической литературе предложения по модификации дознания в сокращенной форме либо вовсе о его полной замене другим особым порядком досудебного производства. Выделены универсальные требования к любому альтернативному упрощенному порядку расследования преступлений. В контексте данных требований позитивно оцениваются предложения МВД России о введении нового особого порядка досудебного производства вместо сокращенного дознания. В заключение отмечается, что принятие соответствующего закона носит приоритетный характер среди предпринимаемых законодателем мер по совершенствованию досудебного уголовного производства.

### **Abstract**

For many years, researchers have been ascertaining the crisis state of the institute of reduced inquiry with a tendency to reduce the share of criminal cases investigated in the reduced form of inquiry in the total number of criminal cases completed by the bodies of inquiry and sent to court. The article argues the conclusion that in its current form this criminal procedure institution is not constructive. The proposals available in the legal literature on modifying the inquiry in an abbreviated form or completely replacing it with another special procedure for pre-trial proceedings are analyzed. The universal requirements for any alternative simplified procedure for investigating crimes are highlighted. In the context of these requirements, the proposals of the Ministry of Internal Affairs of Russia on the introduction of a new special procedure for pre-trial proceedings instead of a reduced inquiry are positively assessed. In conclusion, it is noted that the adoption of the relevant law is a priority among the measures taken by the legislator to improve pre-trial criminal proceedings.

*Statement of the problem:* over the past ten years, the institution of abbreviated inquiry

*Постановка проблемы:* в течение последних десяти лет институт сокращенного дознания (гл. 32<sup>1</sup> УПК РФ) привлекает к себе постоянное внимание практических работников, ученых-процессуалистов. Будучи продуктом дифференциации уголовно-процессуальных форм в направлении их упрощения, процедура сокращенного дознания оказалась настолько эклектичной, что буквально с первых дней введения ее в действие она стала «пробуксовывать» и оказалась неспособной реализовать свое социальное предназначение – обеспечить реальную процессуальную экономию при сохранении минимально допустимого качества доказывания. Возникли предпосылки к замене сокращенного дознания иным особым порядком досудебного производства, свободным от недостатков, сопровождающих применение гл. 32<sup>1</sup> УПК РФ.

*Цель исследования:* выработка научно обоснованных предложений о целесообразности внесения изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части оптимизации сокращенной формы расследования преступлений, представленной в действующем законодательстве в виде сокращенной формы дознания и показавшей себя как явно неудачный эксперимент, длящийся уже десять лет.

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

*Результаты исследования и ключевые выводы:* доктрина и практика выработали своего рода универсальные требования к любому альтернативному, особому порядку досудебного производства (он распространяется на уголовные дела о преступлениях небольшой и средней тяжести; не зависит от позиции заинтересованных участников правоотношений, возникших в связи с совершением преступления; ориентирован на общий предмет доказывания; предполагает максимальное использование в процессе доказывания средств проверки сообщений о преступлениях, в том числе следственных действий, разрешенных до возбуждения уголовного дела).

В контексте указанных требований и следует оценивать перспективы доктринальных и официальных проектных норм, предусматривающих особый порядок досудебного производства вместо сокращенного дознания. В наибольшей степени этим требованиям соответствуют предложения, разработанные МВД России. Принятие на их основе закона, призванного усилить гарантии конституционного права граждан на доступ к правосудию, оптимизировать деятельность правоохранительных органов по рассмотрению сообщений о преступлениях, повы-

(Chapter 32<sup>1</sup> of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation) has attracted the constant attention of practitioners, process scientists. Being a product of the differentiation of criminal procedural forms in the direction of their simplification, the procedure of abbreviated inquiry turned out to be so eclectic that literally from the first days of its introduction it began to “slip” and turned out to be unable to realize its social purpose – to provide real procedural savings while maintaining the minimum acceptable quality. proof. There were prerequisites for replacing the reduced inquiry with another special procedure for pre-trial proceedings, free from the shortcomings that accompany the application of Chapter 32<sup>1</sup> of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation.

*The purpose of the study* is to develop evidence-based proposals on the advisability of amending the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation in terms of optimizing the shortened form of investigation of crimes, which is presented in the current legislation in the form of a shortened form of inquiry and has shown itself to be a clearly unsuccessful experiment that has been going on for ten years.

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

*Research results and key conclusions:* the doctrine and practice have developed a kind of universal requirements for any alternative, special order of pre-trial proceedings (it applies to criminal cases of crimes of small and medium gravity; does not depend on the position of interested participants in legal relations arising in connection with the commission of a crime; focused on the general subject of proof; involves the maximum use in the process of proving the means of verifying reports of crimes, including investigative actions permitted before the initiation of a criminal case).

It is in the context of these requirements that one should evaluate the prospects for doctrinal and official design norms that provide for a special procedure for pre-trial proceedings instead of a reduced inquiry. To the greatest extent, these requirements are met by proposals developed by the Ministry of Internal Affairs of Russia. The adoption on their basis of a law designed to strengthen the guarantees of the constitutional right of citizens to access to justice, to optimize the activities of law enforcement agencies in considering reports of crimes, to increase its efficiency, to reduce unreasonably high time and resource costs associated with

ситель ее эффективность, снизить неоправданно высокие временные и ресурсные затраты, связанные с расследованием большого количества уголовных дел о преступлениях, не представляющих сложности в доказывании, надлежит в интересах практики считать приоритетным для уголовного процесса.

**Ключевые слова:** уголовное дело; дознание; сокращенное дознание; предмет доказывания; следственные действия; досудебное производство; особый порядок досудебного производства; преступления небольшой и средней тяжести.

the investigation of a large number of criminal cases of crimes, does not which are difficult to prove, should be considered a priority for the criminal process in the interests of practice.

**Keywords:** criminal case; inquiry; abbreviated inquiry; subject of proof; investigative actions; pre-trial proceedings; special procedure for pre-trial proceedings; crimes of small and medium gravity.

Обращение к структуре Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, состоящего из шести частей, девятнадцати разделах и пятидесяти семи глав, дает представление о нем как об универсальном правовом образовании, регулирующем сложный, динамичный комплекс общественных отношений. Устанавливая единый или общий порядок производства по всем уголовным делам, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации придает уголовному процессу качества монолитности, убедительности, стабильности. Вместе с тем ч. IV УПК РФ «Особый порядок уголовного судопроизводства» учитывает многообразие фактических обстоятельств преступлений, особенности личности участников уголовного судопроизводства и являет собой пример дифференциации уголовного процесса.

Дифференциация уголовного процесса воспринимается в правовой литературе как основная его тенденция, последствия которой выражаются в отходе от единой уголовно-процессуальной формы. Непродуманные решения в части дифференциации уголовно-процессуальной формы «расшатывают» традиционные устои отечественного уголовного процесса и могут привести к разного рода негативным последствиям, снизить уровень защищенности прав участников уголовного судопроизводства [22].

Несмотря на противоречивость высказанных в самые различные периоды развития уголовного процесса суждения ученых и практиков, по-разному относящихся к дифференциации уголовного судопроизводства, И.В. Головинская убеждена в том, что «целесообразность включения в ткань уголовно-процессуальных отношений многообразия процессуальных форм сегодня неоспорима. Сама жизнь диктует необходимость отказаться от унифицированной процессуальной формы. Следовать по пути унификации значит создать такую форму производства, которая, даже будучи эффек-

тивной с точки зрения защиты прав и свобод граждан, станет неоправданно затратной, включая трудовые, материальные, временные ресурсы» [8, с. 68].

Отмечая, что дифференциация уголовного процесса в настоящее время заслуживает отнесение ее к наиболее важным характеристикам уголовного процесса, С.С. Цыганенко указывает на обусловленность специальных уголовно-процессуальных производств потребностями «обеспечения различных процессуальных задач по охране прав и законных интересов участников уголовно-процессуальной деятельности, а также реализации предоставленных процессуальным органам в этой связи полномочий» [23, с. 11].

В уголовно-процессуальной теории практически достигнут консенсус в понимании того, что формы досудебного производства подлежат дифференциации в контексте действия объективной закономерности непрерывной модификации правил уголовного судопроизводства в зависимости от социальных изменений [21, с. 196–197; 3, с. 7–8; 18, с. 197], признания Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в рассматриваемом аспекте не соответствующим потребностям практики [19, с. 7], обремененным множеством пустых, бессодержательных формальностей, препятствующих реализации процессуальных гарантий правосудия [16, с. 227–228]. В связи с этим В.В. Рудич резонно утверждает: «В настоящее время проблемы применения упрощенных способов и порядков производства по уголовным делам, без сомнения, основные и наиболее дискуссионные для уголовного судопроизводства любого государства, построенного с учетом необходимости уважения прав человека и гражданина» [15, с. 149].

Следствием дифференциации уголовного процесса явилось и введение Федеральным законом от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ в отечествен-

ное уголовное судопроизводство дополнительной формы расследования преступлений в виде сокращенного дознания (гл. 32<sup>1</sup> УПК РФ). Буквально с первых дней применения норм гл. 32<sup>1</sup> УПК РФ учеными и практическими работниками стали вскрываться и фиксироваться серьезные недостатки названного уголовно-процессуального института, затрудняющего выполнение уголовным судопроизводством своего назначения.

Например, проведенный В. Г. Глебовым анализ регламентации доказывания путем упрощения его порядка при производстве дознания в сокращенной форме (в ч. 2 ст. 226<sup>5</sup> УПК РФ) позволил исследователю прийти к выводу, что при сокращенном дознании процесс доказывания фактически поставлен в зависимость от усмотрения дознавателя и это может привести к невосполнимой потере доказательств, помешать объективному установлению обстоятельств преступления, а также обеспечению прав и законных интересов участников процесса [7, с. 21].

Надлежит согласиться с тем, что введение в 2013 г. новой формы предварительного расследования, названной «дознание в сокращенной форме», происходило на фоне трансформации дознания в квази-предварительное следствие. «Сложилась совершенно нелогичная система предварительного расследования, — писал об этом И. С. Дикарев, — при которой критерием разграничения его форм выступала не сложность уголовного дела, а должностное положение лица, ведущего по нему производство (то есть для следователей — одна форма расследования, а для дознавателей — другая» [9, с. 24].

Указанным автором также обращено внимание на интересную деталь: снижение процессуальных затрат при сокращенном дознании предполагается достичь через оптимизацию процесса доказывания в ходе досудебного производства [9, с. 34], или, если говорить конкретнее, расследуя уголовное дело, можно сэкономить лишь урезав процесс собирания доказательств, что по существу и предусмотрено ст. 226<sup>5</sup> УПК РФ «Особенности доказывания при производстве дознания в сокращенной форме».

Другими исследователями подмечено, что для сокращенного дознания законодатель ввел по сути новое понятие «уменьшенной итоговой совокупности доказательств», закрепив его в ч. 1 ст. 226<sup>5</sup> УПК РФ. Для практических работников оно является сложной и недостаточно определенной категорией [11, с. 83].

По мере изучения результатов применения норм гл. 32<sup>1</sup> УПК РФ становилось все более очевидным, что перед дознавателями фактически была поставлена двоякая и вряд ли решаемая за-

дача: извлечь реальную процессуальную экономию, не проводя полноценного расследования.

Акцентировалось внимание и на том, что в конструкции сокращенного дознания отдельным формальным ее элементам прокурорами отводилась главенствующая роль, в связи с чем возникали препятствия в использовании норм о сокращенном дознании при несвоевременном признании лица потерпевшим, несоблюдении порядка уведомления о переходе на особый режим дознания, то есть право подозреваемого на сокращенную процедуру расследования отодвигалось на второй план [14, с. 57].

На серьезные недостатки установленного гл. 32<sup>1</sup> УПК РФ порядка расследования уголовных дел указывает и О. В. Кузьмина. «После неоднократно вносимых в УПК РФ (со времени его принятия) изменений и дополнений», — пишет автор, — обычное дознание (гл. 32) почти перестало отличаться от предварительного следствия. А ведь они представляют собой две самостоятельные формы предварительного расследования. В связи с этим вызывает недоумение одновременное существование в одном ведомстве (например, МВД) подразделений дознания и следственных органов. Не так давно появившееся сокращенное дознание (гл. 32<sup>1</sup> УПК РФ) напоминает производство по административным делам. Процедура упрощается как на досудебном этапе, так и в суде (особый порядок). Нежизнеспособность сокращенного дознания и неспособность данной формы расследования оптимизировать процесс, облегчить доступ граждан к правосудию требует разработки новых моделей ускоренного досудебного производства» [13, с. 110].

Дополнительные аргументы в обоснование вывода о несоответствии назначению уголовного судопроизводства и его принципам сокращенного дознания в качестве самостоятельной формы расследования преступлений приводит и О. В. Качалова. Неустойчивость модели сокращенного дознания она усматривает в том, что «при возникновении любых спорных ситуаций, недочетов в ходе его производства, изменение позиции участников уголовного судопроизводства относительно данной формы расследования, отказа подсудимого от особого порядка судебного разбирательства, от предъявленного обвинения и признания своей вины означает переход к дознанию в общем порядке. Это изменяет предмет и процесс доказывания в сторону его расширения, увеличивает сроки производства по делу и в конечном итоге нивелирует смысл сокращенного дознания» [11, с. 138]. Наряду с другими исследователями О. В. Качалова выступает за разработку новых моделей ускоренного досудебного производства.

Высказанные правоведами негативные оценки в адрес института сокращенного дознания в начальный период его действия (пик публикаций, посвященных проблематике, связанной с оценкой нормативной основы расследования преступлений в упрощенной форме, пришелся на 2013–2014 гг.) в дальнейшем не были смягчены, напротив, даже усилились.

Так, О.Л. Васильев, довольно резко отзываясь о Федеральном законе от 4 марта 2013 г., которым был введен институт сокращенного дознания, пишет, что он «демонстрирует очевидное снижение процессуальных гарантий, выразившееся в упрощении процессуальных форм в стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования. Впрочем, ничего неожиданного для российского уголовного процесса в этом нет: речь идет об одной из тенденций последних десятилетий» [2, с. 840].

Подчеркивалось также, что еще в период разработки законопроекта и сразу после принятия Федерального закона № 23-ФЗ были очевидны системные ошибки предложенной сокращенной процедуры расследования, ее концептуальная эклектичность [10; 20].

Таким образом, анализ научных публикаций, в которых «отслеживается» судьба института сокращенного дознания с момента начала его применения в 2013 г., приводит фактически к однозначному выводу: большинством специалистов данный уголовно-процессуальный институт в существующем виде воспринимается как неконструктивный, объективно не способный решать задачу достижения реальной процессуальной экономии, обеспечивая при этом необходимый уровень качества доказательственной деятельности.

Здесь надо отметить, ежегодно доля расследованных в сокращенной форме дознания уголовных дел от общего числа уголовных дел, оконченных, расследованных органами дознания и направленных в суд, незначительна и составляет всего лишь 8–9 %. Более того, в последние годы стала отчетливо проявляться тенденция сужения границ применения института сокращенного дознания. Количество направленных в суд уголовных дел, дознание по которым осуществлялось в сокращенной форме, снизилось с 71,1 тыс. в 2020 г. до 45,4 тыс. в 2022 г. (–36,1 %)¹.

Кроме того, как показывают данные научных исследований, содержание уголовных дел, оконченных в данной форме расследования, в большинстве случаев идентично материалам

обычного дознания либо превышает их по объему [12, с. 32].

Указанные обстоятельства определенно свидетельствуют о кризисе института сокращенного дознания. Вполне закономерно в связи с этим встал и вопрос о разработке нового варианта или новой модели особого порядка досудебного производства.

Имея негативный опыт, полученный на примере введения в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации сокращенного дознания, стало возможным обозначить ряд принципиальных требований к новому альтернативному особому порядку досудебного производства, который должен: 1) распространяться на уголовные дела о преступлениях небольшой и средней тяжести; 2) не зависеть от позиции заинтересованных участников правоотношений, возникших в связи с совершением преступления; 3) быть ориентированным на общий предмет доказывания; 4) максимально использовать в процессе доказывания средства проверки сообщений о преступлениях, в том числе следственные действия, разрешенные до возбуждения уголовного дела.

Представленные в уголовно-процессуальной теории доктринальные разработки, отражающие авторские подходы к моделированию упрощенного порядка расследования «несложных преступлений», имеют сходство и принципиальные различия. Основные из них подробно рассмотрены О.В. Качаловой, отметившей их сильные и слабые стороны и выразившей собственное мнение о перспективах реализации в законодательстве конкретных новаторских конструкций ускоренного и упрощенного досудебного производства, призванных заменить действующее сокращенное дознание [11, с. 138–152; 17, с. 20–25]. Соглашаясь во многом с точкой зрения ученой в части исходных положений, в соответствии с которыми и должны дифференцироваться процессуальные формы производства по уголовным делам, выразим свое мнение по следующим вопросам.

Привлекает внимание получивший широкую известность вариант ускоренного расследования запрещенных уголовным законом деяний, продвигаемый Б.Я. Гавриловым. Он кардинально отличается от ныне действующего института дознания в сокращенной форме тем, что предполагает ограничение следственных действий при сокращенном дознании допросом потерпевшего и подозреваемого [5], предусматривает задержание подозреваемого, признающего факт совершения преступления, на срок 48 часов, продление его судом до 72 часов, в течение которых должны быть оформлены и направлены прокурору материалы дела, утвержден протокол с передачей его в суд и проведено

¹ Форма федерального статистического наблюдения № 1-Е «Сведения о следственной работе и дознании органов внутренних дел» за 2020–2022 г. ФКУ «ГИАЦ МВД России».

по нему судебное разбирательство. Суду предоставляется возможность вернуть дело прокурору для расследования в общем порядке. Подобный порядок увязывается автором с выделением в Уголовном кодексе Российской Федерации уголовного проступка, которые и будут расследоваться по указанной схеме [4]. На случай реализации в законодательстве данного законопроекта автором разработан формализованный бланк протокола, где предполагается аккумулировать результаты следственных и процессуальных действий [6, с. 149–150].

Предложения по оптимизации досудебного производства, близкие к изложенной позиции, сформулировали в своих исследованиях и другие юристы. Коснемся лишь тех процедур, которые характеризуются цельностью и достаточной аргументированностью.

Накануне дополнения Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации главой о сокращенном дознании А. В. Руновским была предпринята попытка «возвращения» в российский уголовный процесс видоизмененного варианта протокольной формы установления обстоятельств преступления. По замыслу автора, не позднее следующих суток с момента поступления сообщения о преступлении в полицию должен быть составлен протокол о преступлении. Вместе с другими материалами, подтверждающими совершение преступления подозреваемым, протокол направляется в суд. В нем отражаются результаты проверки сообщения о преступлении небольшой или средней тяжести, признание подозреваемым вины [17, с. 11]. При этом А. В. Руновский полагает необходимым осуществить системное преобразование структуры досудебного производства в целом, отказаться от концепции возбуждения уголовного дела как акта, отделяющего «непроцессуальную» деятельность от деятельности «процессуальной», трансформировать стадии возбуждения уголовного дела и предварительного расследования в полицейское дознание с отведением ему роли основной формы досудебного производства, охватывающей деятельность по проверке первоначальной информации о признаках преступления, административно-правовую и оперативно-розыскную деятельность [17, с. 9].

В рамках данной «глобальной реформы» досудебного производства, сторонником которой является А. В. Руновский, сокращенной форме расследования дел о преступлениях небольшой общественной опасности отводится второстепенная роль, идеи исследователя не материализованы в соответствующем законопроекте, основные усилия сознательно направлены на развитие «дискуссии о путях модернизации досудебного производства по уголовным делам» [17, с. 11].

От рассмотренной выше позиции Б. Я. Гаврилова принципиально не отличается предложенный А. А. Алимирзаевым вариант замены сокращенного дознания, в основе которого лежат идеи введения в уголовный закон категории «уголовный проступок», фиксации в протоколе факта уголовного проступка и сведений, позволяющих суду оперативно рассмотреть поступившие к нему материалы [1, с. 10–11].

Представителями научной общественности в области уголовного судопроизводства и правоприменителями сегодня активно обсуждаются ранее предложенные (2014, 2022 гг.) Договорно-правовым департаментом (далее – ДПД) МВД России проекты федеральных законов об изменении формы сокращенного дознания, в связи с чем автор считает необходимым остановиться на них более подробно.

Основной целью предлагаемых изменений является обеспечение предусмотренного ст. 61 УПК РФ принципа разумного срока уголовного судопроизводства, что может быть реализовано путем устранения заформализованности российского уголовного процесса. Как и в действующей редакции, дознание в сокращенной форме (гл. 32<sup>1</sup> УПК РФ) предполагается в отношении преступлений, не представляющих значительной общественной опасности, а также их правовой и фактической сложности в расследовании. В действующем Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации перечень этих преступлений предусмотрен в ч. 3 ст. 150, с чем следует согласиться. При этом расследование уголовного дела предусматривает, что преступление совершено в условиях очевидности, либо лицо задержано с поличным.

Предлагаемый ДПД МВД России проект Федерального закона не предусматривает стадии возбуждения уголовного дела, при этом досудебное производство должно быть окончено в срок не более 10 суток, который не подлежит продлению. По окончании расследования уголовного дела направляется прокурору с итоговым обвинительным документом (например обвинительным протоколом).

При этом законом должна быть предусмотрена обязательность признания в качестве доказательств полученных первоначальных сведений о совершенном преступлении, включая объяснение, заключение специалиста, процессуальные документы в связи с изъятием предметов и документов и т. п. Кроме того, законом должен быть ограничен перечень обязательных следственных действий. Без внесения в предлагаемую ДПД МВД России сокращенную форму расследования данных изменений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации заформализованности в расследовании уголовных дел избежать не удастся.

При этом автор считает необходимым указать, что предлагаемое указанным законопроектом досудебное производство в особом порядке по-прежнему будет иметь альтернативный характер в силу того, что после начала расследования допускается возможность перехода к дознанию по уголовному делу в общем порядке.

В качестве позитивного момента предлагаемого законопроекта выступает сохранение его направленности на реализацию принципа публичности уголовного процесса, в силу того что ч. 2 ст. 21 УПК РФ возлагает на прокурора, следователя, орган дознания и дознавателя в каждом случае обнаружения признаков преступления обязанность принять предусмотренные Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации меры по установлению события преступления, изобличению лица или лиц, виновных в совершении преступления.

Одновременно законопроект сохраняет действующие положения Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в части перечня случаев неприменения действующей на основании гл. 32<sup>1</sup> УПК РФ формы дознания в сокращенной форме в случаях совершения противоправного деяния несовершеннолетним, а также при наличии оснований применения принудительных мер медицинского характера в отношении лица, совершившего уголовно наказуемое деяние, либо возникает необходимость задержания подозреваемого, заключения его под стражу. Предусмотрено также наделение прокурора полномочием отменять незаконное или необоснованное поручение начальника органа дознания о применении особого порядка досудебного производства.

Предлагаемый авторами законопроекта порядок досудебного производства предусматривает обязательное участие защитника с момента начала следственных действий. Это в буквальном смысле означает, что ни одно процессуальное действие с участием лица, в отношении ко-

торого начато уголовное преследование, не может быть произведено без участия защитника.

Тем самым предлагаемые в законопроекте ДПД МВД России правила особого порядка досудебного производства позволят реализовать конституционный принцип граждан на их доступ к правосудию в разумный срок при одновременной гарантированности соблюдения прав и законных интересов всех участников уголовного судопроизводства.

Реализация данной инициативы будет способствовать уменьшению процессуальной и организационной нагрузки следователей и дознавателей ОВД по расследуемым уголовным делам, сокращению материальных затрат на бумажные носители информации и расходные материалы для оргтехники за счет снижения объема осуществляемых процессуальных действий по делу<sup>2</sup>.

Принимая во внимание предлагаемый алгоритм особого порядка досудебного производства, категории преступлений, на которые он будет распространяться, и обстоятельства, исключающие его применение, наиболее массовым видом преступлений, отнесенных к подследственности следователей органов внутренних дел, к которым может применяться данный порядок, являются деяния, предусмотренные п. «в» ч. 2 ст. 158 УК РФ (кража, совершенная с причинением значительного ущерба гражданину), совершенные совершеннолетними лицами (за исключением иностранных граждан и лиц без гражданства, для установления личности которых может потребоваться срок более 10 суток). Ежегодно следователями органов внутренних дел направляется в суд с обвинительным заключением около 50 тысяч уголовных дел указанной категории.

<sup>2</sup> В среднем объем одного уголовного дела сократится в 2–3 раза (например, одноименного уголовного дела – с 250 листов до 80–120 листов).

#### Список литературы:

1. Алимурзаев А.А. Доказывание в сокращенных формах уголовного судопроизводства по делам публичного обвинения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2014.
2. Васильев О.Л. Глава 20. Особенности производства предварительного расследования в форме дознания // Курс уголовного процесса / под ред. Л.В. Головки. 3-е изд., испр. и доп. Москва, 2021.
3. Великий А.П. Единство и дифференциация уголовно-процессуальной формы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2001.

#### References:

1. Alimirzaev A.A. Dokazyvanie v sokrashchennykh formakh ugovnogo sudoproizvodstva po delam publicnogo obvineniya : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Moskva, 2014.
2. Vasil'ev O.L. Glava 20. Osobennosti proizvodstva predvaritel'nogo rassledovaniya v forme doznaniya // Kurs ugovnogo processa / pod red. L.V. Golovko. 3-e izd., ispr. i dop. Moskva, 2021.
3. Velikij A.P. Edinstvo i differenciaciya ugovno-processual'noj formy : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Moskva, 2001.
4. Gavrilov B. Ya. Doznanie v sokrashchennoj forme: zakonodatel'nye mify i realii pravoprime-

4. Гаврилов Б. Я. Дознание в сокращенной форме: законодательные мифы и реалии правоприменения // Уголовно-процессуальные и криминалистические средства обеспечения эффективности уголовного судопроизводства : материалы Междунар. науч.-практ. конф. Иркутск, 25–26 сентября 2014 г. Иркутск, 2014. С. 59–62.
5. Гаврилов Б. Я. О мерах по законодательному совершенствованию досудебного производства // Российский следователь. 2011. № 16. С. 10–13.
6. Гаврилов Б. Я. Оптимизация досудебного производства в российском уголовном процессе // Устойчивое развитие Арктики. Правовые аспекты : материалы Всерос. науч. – практ. конф. Архангельск, 2014. С. 144–154.
7. Глебов В. Г. К вопросу об эффективности сокращенных форм досудебного производства в уголовном процессе // Дознание в сокращенной форме: вопросы законодательной регламентации и проблемы правоприменения : сб. статей. Волгоград, 2013. С. 15–21.
8. Головинская И. В. Динамика дифференциации уголовно-процессуальных производств: проблемы и перспективы // Вестник Владимирского юридического института. 2016. № 4 (41).
9. Дикарев И. С. Дознание в сокращенной форме: замысел законодателя и практический результат // Дознание в сокращенной форме: вопросы законодательной регламентации и проблемы правоприменения : сб. статей. Волгоград, 2013. С. 22–34.
10. Кальницкий В., Муравьев К., Воронов Д. Концепция дознания в сокращенной форме: достижения и вопросы совершенствования // Уголовное право. 2013. № 3. С. 81–85.
11. Качалова О. В. Виды ускоренного производства в российском уголовном процессе : моногр. Москва, 2016. С. 138–152.
12. Кудряшова Е. С., Лапатников М. В., Меркулов М. А., Николаева Т. А., Тангрия В. Н., Хмельницкая Т. В. Дознание в сокращенной форме: проблемы, пути совершенствования : информационно-аналитический обзор. Нижний Новгород, 2019.
13. Кузьмина О. В. Дифференциация форм уголовного судопроизводства в УПК РФ: концептуальные подходы и перспективы правового регулирования // Научные школы уголовного процесса и криминалистики СПбГУ. Уголовная юстиция XXI века (к 15-летию применения УПК РФ). Санкт-Петербург, 2017.
14. Муравьев К. В. Обязан ли дознаватель удовлетворить ходатайство подозреваемого о производстве дознания в сокращенной форме // Уголовно-процессуальные и криминалистические средства обеспечения эффективности уголовного судопроизводства : материалы Междунар. науч.-практ. конф. Иркутск, 25–26 сентября 2014 г. Иркутск, 2014. С. 59–62.
5. Gavrilov B. Ya. On measures for legislative improvement of pre-trial proceedings // A Russian investigator. 2011. № 16. P. 10–13.
6. Gavrilov B. Ya. Optimizaciya dosudebnogo proizvodstva v rossijskom ugovnom processe // Ustojchivoe razvitie Arktiki. Pravovye aspekty : materialy Vseros. nauch. – prakt. konf. Arhangel'sk, 2014. S. 144–154.
7. Glebov V. G. K voprosu ob effektivnosti sokrashchennyh form dosudebnogo proizvodstva v ugovnom processe // Doznanie v sokrashchennoj forme: voprosy zakonodatel'noj reglamentacii i problemy pravoprimeneniya : sb. statej. Volgograd, 2013. S. 15–21.
8. Golovinskaya I. V. Dynamics of differentiation of criminal procedural proceedings: problems and prospects // Bulletin of the Vladimir Law Institute. 2016. № 4 (41).
9. Dikarev I. S. Doznanie v sokrashchennoj forme: zamysel zakonodatelya i prakticheskij rezul'tat // Doznanie v sokrashchennoj forme: voprosy zakonodatel'noj reglamentacii i problemy pravoprimeneniya : sb. statej. Volgograd, 2013. S. 22–34.
10. Kalnitsky V., Muravyev K., Voronov D. The concept of inquiry in an abbreviated form: achievements and issues of improvement // Criminal Law. 2013. № 3. P. 81–85.
11. Kachalova O. V. Vidy uskorenного proizvodstva v rossijskom ugovnom processe : monogr. Moskva, 2016. S. 138–152.
12. Kudryashova E. S., Lapatnikov M. V., Merkulov M. A., Nikolaeva T. A., Tangrieva V. N., Hmel'nitskaya T. V. Doznanie v sokrashchennoj forme: problemy, puti sovershenstvovaniya : informacionno-analiticheskij obzor. Nizhnij Novgorod, 2019.
13. Kuz'mina O. V. Differenciaciya form ugovnogo sudoproizvodstva v UPK RF: konceptual'nye podhody i perspektivy pravovogo regulirovaniya // Nauchnye shkoly ugovnogo processa i kriminalistiki SPbGU. Ugolovnaya yusticiya XXI veka (k 15-letiyu primeneniya UPK RF). Sankt-Peterburg, 2017.
14. Muravyov K. V. Is the investigator obliged to satisfy the suspect's request for an inquiry in an abbreviated form? // Legislation and Practice. 2014. № 2.
15. Rudich V. V. K voprosu o differenciacii ugovno-processual'nyh form sudoproizvodstva // Itogovaya (trinadcataya) Vseros. nauch.-prakt. Konf. (g. Syktyvkar, 23–24 oktyabrya 2014 g.). Ch. 1. Syktyvkar, 2014.
16. Runovskij A. V. Differenciaciya ugovno-processual'nyh form dosudebnogo proizvodstva

- форме? // Законодательство и практика. 2014. № 2.
15. Рудич В. В. К вопросу о дифференциации уголовно-процессуальных форм судопроизводства // Итоговая (тринадцатая) Всерос. науч.-практ. конф. (г. Сыктывкар, 23–24 октября 2014 г.). Ч. 1. Сыктывкар, 2014.
  16. Руновский А. В. Дифференциация уголовно-процессуальных форм досудебного производства по делам публичного обвинения : дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2012.
  17. Руновский А. В. Дифференциация уголовно-процессуальных форм досудебного производства по делам публичного обвинения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2012.
  18. Смирнов А. В. Модели уголовного процесса. Санкт-Петербург, 2000.
  19. Смирнов А. В. Состязательный процесс. Санкт-Петербург, 2001.
  20. Татьяна Л. Г. Производство дознания в сокращенной форме: вопросы без ответа // Органы предварительного следствия в системе МВД России: история, современность, перспективы (к 50-летию со дня образования следственного аппарата в системе МВД России) : сб. материалов всерос. науч.-практ. конф. Москва, 2013. Ч. 2. С. 109–113.
  21. Томин В. Т. Острые углы уголовного судопроизводства. Москва, 1991.
  22. Химичева О. В., Химичева Г. П. Дифференциация как основной тренд современного уголовного судопроизводства // Вестник Московского университета МВД России. 2018. № 1. С. 33–36.
  23. Цыганенко С. С. Общий и дифференцированные порядки уголовного судопроизводства : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Санкт-Петербург, 2004.
  - по делам publicznego obvineniya : dis. ... kand. jurid. nauk. Moskva, 2012.
  17. Runovskij A. V. Differenciaciya ugolovno-processual'nyh form dosudebnogo proizvodstva po delam publicznego obvineniya : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Moskva, 2012.
  18. Smirnov A. V. Modeli ugolovnogo processa. Sankt-Peterburg, 2000.
  19. Smirnov A. V. Sostyazatel'nyj process. Sankt-Peterburg, 2001.
  20. Tat'yanina L. G. Proizvodstvo doznaniya v sokrashchennoj forme: voprosy bez otveta // Organy predvaritel'nogo sledstviya v sisteme MVD Rossii: istoriya, sovremennost', perspektivy (k 50-letiyu so dnya obrazovaniya sledstvennogo apparata v sisteme MVD Rossii) : sb. materialov vselos. nauch.-prakt. konf. Moskva, 2013. Ch. 2. S. 109–113.
  21. Tomin V. T. Ostrye ugly ugolovnogo sudoproizvodstva. Moskva, 1991.
  22. Himicheva O. V., Himicheva G. P. Differentiation as the main trend of modern criminal proceedings // Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2018. № 1. P. 33–36.
  23. Cyganenko S. S. Obshchij i differencirovannye poryadki ugolovnogo sudoproizvodstva : avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk. Sankt-Peterburg, 2004.

#### Для цитирования:

Филиппов Данил Владимирович. Сокращенное дознание следует заменить новой формой расследования преступлений — особым порядком досудебного производства // Труды Академии управления МВД России. 2023. № 3 (67). С. 167–175.

#### For citation:

Filippov Danil Vladimirovich. Reduced Inquiry Should be Replaced by a New Form of Investigation of Crimes — a Special Procedure for Pre-trial Proceedings // Proceedings of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2023. № 3 (67). P. 167–175.

# СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ, прокурорский надзор, правоохранительная деятельность

Садюкова Ульяна Валерьевна,  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедры управления  
органами расследования преступлений,  
Академия управления МВД России,  
Российская Федерация, 125171, г. Москва,  
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

E-mail: ulyana578@list.ru

Научная специальность:  
5.1.4. Уголовно-правовые науки

УДК 343.131

DOI 10.24412/2072-9391-2023-367-176-181

Дата поступления статьи: 19 июня 2023 г.

Дата принятия статьи в печать: 18 сентября 2023 г.

Ulyana Valeryevna Sadiokova,  
Candidate of Law,  
Associate Professor of the Department  
of Management  
of Crime Investigation Bodies,  
Management Academy of the Ministry  
of the Interior of Russia,  
Russian Federation, 125171, Moscow,  
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8  
E-mail: ulyana578@list.ru

Scientific speciality:  
5.1.4. Criminal Law Sciences

## Требование прокурора об устранении допущенных в ходе предварительного следствия нарушений федерального законодательства: механизм исполнения

## Prosecutor's Demand to Eliminate the Violations of Federal Legislation Made During the Preliminary Investigation: Execution Mechanism

### Аннотация

**Актуальность:** в результате реформы организации досудебного производства на принципиально новой основе дифференцированы процессуальные полномочия между прокурором и руководителем следственного органа, существенно изменились объем, содержание, характер их процессуальных полномочий и правоотношений. Научная дискуссия, обусловленная в том числе теоретическим переосмыслением и выявленными практикой проблемными вопросами реализации внесенных изменений, на современном этапе только усиливается. Полярно за-

### Abstract

**Relevance:** as a result of the reform of the organization of pre-trial proceedings, the procedural powers between the prosecutor and the head of the investigative body have been differentiated on a fundamentally new basis, significantly changing the volume, content, nature of their procedural powers and legal relations. The scientific discussion, conditioned, among other things, by theoretical rethinking and problematic issues of implementation of the introduced changes identified by practice at the present stage is only intensifying. The polar positions taken by procedural scientists

нимаемые позиции учеными-процессуалистами и правоприменителями в зависимости от реализуемых ими функций – расследования или прокурорского надзора за ним, формируют разные подходы в направлении их совершенствования, которые не могли не отразиться на содержании вносимых предложений по изменению уголовно-процессуального законодательства в части содержания процессуальных полномочий прокурора и руководителя следственного органа, имеющих в большей степени компромиссный характер. Тем самым исследование вопросов дифференциации процессуальных полномочий прокурора и руководителя следственного органа и их реализации через призму их функционального предназначения в современном досудебном производстве, оптимизации механизмов их реализации по-прежнему остается актуальным.

*Постановка проблемы:* основным средством реагирования прокурора на выявленное им при осуществлении надзора нарушение закона следственным органом является вынесение требования о его устранении. Однако реальность его исполнения соответственно действующей редакции уголовно-процессуального закона зависит от решения органа, допустившего это нарушение.

*Цель исследования:* выработка предложений по оптимизации механизма исполнения требований прокурора об устранении нарушений федерального законодательства.

*Методы исследования:* логический, формально-юридический, статистический, изучение практики.

*Результаты и ключевые выводы:* современная регламентация в уголовно-процессуальном законе механизма исполнения требований прокурора об устранении допущенных в ходе предварительного следствия нарушений федерального законодательства требует оптимизации в части обеспечения реализации его надзорных полномочий. Для этого соответственно выстроенной контрольно-надзорной модели в досудебном производстве и современному функциональному предназначению его властных участников следует определить: обязательность исполнения требований прокурора об устранении нарушений закона следственным органом при возможности их обжалования вышестоящему прокурору, в том числе его руководителем, как процессуальной гарантии в отстаивании позиции следственного органа; в определении последней решение руководителя следственного органа является ключевым.

**Ключевые слова:** требование об устранении нарушений федерального законодательства; прокурор; руководитель следственного органа; следователь.

and law enforcers, depending on the functions they implement – investigation or prosecutorial supervision of it, form different approaches in the direction of their improvement, which could not but affect the content of the proposals made to change the criminal procedure legislation in terms of the content of procedural powers the prosecutor and the head of the investigative body, which are more of a compromise character. Thus, the study of the issues of differentiation of the procedural powers of the prosecutor and the head of the investigative body and their implementation through the prism of their functional purpose in modern pre-trial proceedings, optimization of the mechanisms for their implementation, still remains relevant.

*Statement of the problem:* the main means of response of the prosecutor to the violation of the law revealed by him during the exercise of supervision by the investigative body is the issuance of a demand for its elimination. However, the reality of its execution in accordance with the current wording of the criminal procedure law depends on the decision of the body that committed this violation.

*The purpose of the study:* development of proposals for optimizing the mechanism for fulfilling the requirements of the prosecutor to eliminate violations of federal law.

*Research methods:* logical, formal-legal, statistical, study of practice.

*Results and key findings:* modern regulation in the criminal procedure law of the mechanism for fulfilling the requirements of the prosecutor to eliminate violations of federal law committed during the preliminary investigation requires optimization in terms of ensuring the implementation of his supervisory powers. To do this, according to the built-up control and supervisory model in pre-trial proceedings and the modern functional purpose of its powerful participants, it should be determined: the obligation to fulfill the requirements of the prosecutor to eliminate violations of the law by the investigating authority, if they can be appealed to a higher prosecutor, including his head, as a procedural guarantee in defending the position investigative body; in determining the latter, the decision of the head of the investigative body is the key.

**Keywords:** demand to eliminate violations of federal legislation; prosecutor; head of an investigative body; investigator.

Требование прокурора об устранении органом предварительного следствия допущенных в ходе расследования нарушений федерального законодательства (далее — требование прокурора) в современной регламентации его полномочий в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации, по сути, является ключевым (основным) средством его реагирования на выявленные им нарушения при осуществлении надзора [1; 6–8]. При этом следователь, допустивший их, правомочен не согласиться с ним, подготовив в такой ситуации соответствующие письменные возражения.

Одновременно в правовой механизм реагирования на требования прокурора положениями Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ вовлечен и руководитель следственного органа, полномочный не только высказать личную правовую позицию относительно содержания требования и его «дальнейшей судьбы», но и разрешить разногласия между прокурором и следователем. Процессуальное решение, отражающее его мнение, может быть отменено только в рамках процессуального контроля руководителем вышестоящего следственного органа при его обжаловании прокурором. Приведенные правомочия, предоставленные законодателем руководителю следственного органа, имеют ярко выраженный властный и распорядительный характер.

Представляется, в регламентации указанного механизма законодатель сосредоточился на его соответствии выстраиваемой в рамках реформы организации досудебного производства принципиально новой контрольно-надзорной модели досудебного производства с главенствующей ролью руководителя следственного органа в руководстве расследованием уголовных дел [9, с. 106–170; 308–311]. Обусловливающим фактором этого, полагаем, явилось и формирование в науке уголовного процесса феномена «процессуальной самостоятельности следственного органа», заключающейся, прежде всего, в свободе принятия следственным органом процессуальных решений без вмешательства извне и усилении его возможности отстаивания интересов и позиций в отношениях с прокурором и судом [2–5].

Между тем, поддерживая и придерживаясь научной идеи и воззрения относительно формирования самостоятельного, «сильного» следственного органа и расширения в этой связи процессуальных полномочий руководителя следственного органа, а также в целом положительно оценивая сформированную на современном этапе контрольно-надзорную

модель в досудебном производстве, отмечаем, что «разрешающая» роль руководителя следственного органа в конкретно исследуемом механизме вызывает определенные сомнения.

Так, согласно положениям ст. 29 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» основной функцией прокурора является осуществление надзора за соблюдением закона, в том числе органами предварительного следствия в лице соответственно следователя и руководителя следственного органа.

Тем самым руководитель следственного органа, являясь «поднадзорным» в своей деятельности прокурору и руководителем «поднадзорного» ему же органа, наделен уголовно-процессуальным законом правом оценки выявленного субъектом надзора нарушения в деятельности этого органа и определения возможности его устранения. Иными словами, выполнение требований об устранении нарушений закона зависит от решения органа, его допустившего, и прокурор должен обосновать перед руководителем вышестоящего следственного органа состоятельность своих и несостоятельность доводов следователя и руководителя следственного органа, что представляется принципиально неверным.

Далее. В действующей регламентации рассматриваемого механизма последовательно возникает ряд, хотя не имеющих концептуальный, а в большей степени организационный (процедурный) характер, но не менее значимых вопросов в реализации рассматриваемого правомочия прокурора.

Так, из положений ст. 37–39 УПК РФ не в полной мере ясно, кому — следователю или руководителю следственного органа — направляется требование прокурора. Логично, что интенцией его вынесения является устранение выявленного при осуществлении прокурорского надзора нарушения закона, и в этой связи закономерна адресация требования прокурора субъекту, в компетенции которого его устранить.

Соответственно положениям ч. 3 ст. 38 УПК РФ требование прокурора рассматривает следователь. Но необходимо констатировать, что если требование прокурора касается отмены незаконного или необоснованного постановления, то устранить его вне правовых возможностей следователя. Вместе с тем направление требования прокурором напрямую следователю в определенной степени негативно влияет на организацию деятельности следственного органа, оставляя в том числе исполнение требования прокурора без надлежащего текущего процессуального контроля со стороны руководителя следственного органа.

В связи с этим представляется логичным, что требование прокурора подлежит направлению руководителю следственного органа. Изучив требование, руководитель направляет его следователю для выражения им его доводов и аргументов относительно обоснованности его содержания.

«Недоурегулированным» представляется и вытекающий из предыдущего тезиса вопрос исчисления установленного в законе пятидневного срока для рассмотрения руководителем следственного органа требования прокурора в части увязки момента начала его течения, установления срока направления требования следователю, рассмотрения его последним и т. д.

Началом исчисления обозначенного срока рассмотрения требования руководителем следственного органа должно стать зафиксированное в соответствии с действующим нормативным регулированием поступление его в орган предварительного следствия.

С учетом причины, обусловившей вынесение прокурором требования, — нарушение закона, не допускающего промедление в его устранении, оно должно быть направлено руководителем следственного органа следователю незамедлительно для формирования и формулирования им позиции не позднее 24 часов с момента поступления к нему (следователю). Изложенный тезис позволяет точно определить порядок исчисления срока рассмотрения требования прокурора, направления ему мотивированного, обоснованного ответа.

Особый интерес вызывает регулирование правоотношений, возникающих между властными участниками досудебного производства при отличии их мнений о содержании требования прокурора и его исполнении.

Так, при его рассмотрении возможно возникновение двух противоположных правовых ситуаций, когда следователь, рассмотрев требование прокурора, соглашается с ним, но руководитель следственного органа с мнением следователя и мнением прокурора не солидарен, либо, наоборот, — следователь подготовил возражения на требование, а руководитель следственного органа, изучив и то, и другое, поддерживает позицию прокурора.

Положения Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации четко не регламентируют действия руководителя следственного органа в подобных ситуациях. Полномочие руководителя следственного органа рассмотреть возражение следователя на требование прокурора выступает средством контроля его законности, обоснованности и моти-

вированности, и, как результат, принятие им властного решения о соответствии или несоответствии доводов следователя приведенным требованиям. В связи с этим, полагаем, решение руководителя следственного органа является ключевым в определении окончательной позиции следственного органа.

Одновременно, принимая во внимание предмет правового «спора», обжалование принятого руководителем следственного органа решения, хотя и вразрез с внутренним убеждением следователя, представляется неприемлемым. Адекватной ситуации станет последующая передача руководителем следственного органа уголовного дела для производства следствия по нему другому следователю. В противном случае будет существенно осложнен механизм восстановления нарушенного закона, сводимый, по сути, к преодолению субъектом надзора не только несогласия с его позицией следственного органа, но и конфликта внутриведомственных позиций.

Положения п. 7 ч. 2 ст. 37 и ч. 3 ст. 38 УПК РФ определяют необходимость приведения в уведомлении прокурора позиции следственного органа по направленному в их адрес требованию решения и доводов, его обосновывающих, как следователя, так и руководителя следственного органа. Однако, основываясь на изложенных выше тезисах, такое положение представляется не в полной мере целесообразным. Для информирования прокурора предназначена итоговая позиция следственного органа.

Разрешение изложенных в статье проблемных вопросов требует оптимизации современного механизма исполнения требований прокурора, ключевыми направлениями которой являются следующие.

Прежде всего, одним из элементов действенного механизма реализации надзорных полномочий прокурора, полагаем, является нормативное закрепление обязательности исполнения требований прокурора об устранении нарушений закона, выявленных им в связи с выполнением возложенной на него государством функции надзора за его соблюдением.

Вместе с тем в качестве элемента системы «сдержек и противовесов» следует предоставить органу предварительного следствия при его несогласии с требованиями прокурора возможность их обжалования. В развитие изложенного тезиса и во взаимосвязи с ним считаем необходимым регламентировать в уголовно-процессуальном законе право следственного органа принести возражение на любое действие или бездействие, решение прокурора, предусмотрев в уголовно-процес-

суальном законе единый механизм их обжалования, в основе которого определить предусмотренный в ч. 4 ст. 221 УПК РФ<sup>1</sup>. Соответственно этому требования, а также действия или бездействие, решения прокурора могут быть обжалованы органом предварительного следствия вышестоящему прокурору. Указанный субъект, во-первых, осуществляет контроль за законностью и обоснованностью деятельности прокурора, требования, действия и решения которого органом предварительного следствия обжалуются. Во-вторых, он является субъектом надзора и за процессуальной деятельностью следственного органа. Тем самым, в-третьих, вышестоящий прокурор обладает соответствующей компетенцией в принятии решения по возникшему правовому спору.

Роль руководителя следственного органа как субъекта контроля за процессуаль-

ной деятельностью следователя в приведенном механизме — согласовать его обращение к вышестоящему прокурору с жалобой, подтвердив тем самым обоснованность такого решения.

Одновременно, с учетом современного функционального предназначения руководителя следственного органа и формированием процессуальной самостоятельности следственного органа, право обжалования требований, иных процессуальных решений, действий и бездействия прокурора должно быть предоставлено наряду со следователем и руководителю следственного органа, выступая процессуальной гарантией в отстаивании позиции следственного органа. Решение руководителя следственного органа является определяющим и обязательным к исполнению следователем.

Обжалование не приостанавливает исполнение требований и иных решений прокурора, за исключением имеющих ключевое (определяющее) значение для дальнейшего расследования по уголовному делу, перечень которых необходимо закрепить в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации.

<sup>1</sup> Напомним, сегодня Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации прямо не предусматривает возможность оспаривать широкий круг решений, действий (бездействия) прокурора, ограничивая их перечень лишь решением прокурора об отмене постановления о возбуждении уголовного дела и о возвращении уголовного дела следователю по основаниям, предусмотренным ст. 221 УПК РФ.

#### Список литературы:

1. Аушев М.А. Прокурорский надзор за следствием (действенность требования прокурора об устранении нарушений федерального законодательства) // Modern Science. 2020. № 7-1. С. 98–101.
2. Багмет А.М. Место и роль принципа процессуальной самостоятельности следователя в уголовном процессе // Российская юстиция. 2014. № 5. С. 20–22.
3. Багмет А.М., Цветков Ю.А. Утверждение обвинительного заключения прокурором: рудимент или необходимость? // Российская юстиция. 2018. № 4. С. 53–55.
4. Бекетов А.О. Процессуальная самостоятельность следственного органа // Научный вестник Омской академии МВД России. 2017. № 3 (66). С. 20–24.
5. Дикарев И.С. Коллегиальность предварительного следствия // Законность. 2021. № 9. С. 65–67.
6. Дикарев И.С. Система сдержек и противовесов в досудебном производстве по уголовным делам // Журнал российского права. 2018. № 3. С. 76–83.
7. Каретников А.С. Требования прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия // Законность. 2016. № 1. С. 30–34.

#### References:

1. Aushev M.A. Prosecutorial supervision of the investigation (effectiveness of the prosecutor's demand to eliminate violations of federal legislation) // Modern Science. 2020. № 7-1. P. 98–101.
2. Bagmet A.M. Place and role of the principle of procedural independence of the investigator in the criminal process // Russian justice. 2014. № 5. P. 20–22.
3. Bagmet A.M., Tsvetkov Yu. A. Approval of the indictment by the prosecutor: vestige or necessity? // Russian justice. 2018. № 4. P. 53–55.
4. Beketov A.O. Procedural independence of the investigative body // Scientific Bulletin of the Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2017. № 3 (66). P. 20–24.
5. Dikarev I.S. Collegiality of the preliminary investigation // Legality. 2021. № 9. P. 65–67.
6. Dikarev I.S. The system of checks and balances in pre-trial proceedings in criminal cases // Journal of Russian law. 2018. № 3. P. 76–83.
8. Nasonov A.A. Criminal procedural functions and powers of the prosecutor as factors that determine the specifics of prosecutorial supervision in pre-trial proceedings // Bulletin of the Udmurt University. 2021. № 31. P. 124–130.

8. Насонов А.А. Уголовно-процессуальные функции и полномочия прокурора как факторы, определяющие специфику прокурорского надзора в досудебном производстве // Вестник Удмуртского университета. 2021. № 31. С. 124–130.
9. Садиокова У.В. Процессуальные полномочия руководителя следственного органа: теория и практика реализации : дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2021. 315 с.
9. Sadiokova U. V. Processual'nye polnomochiya rukovoditelya sledstvennogo organa: teoriya i praktika realizacii : dis. ... kand. jurid. nauk. Moskva, 2021. 315 p.

**Для цитирования:**

Садиокова Ульяна Валерьевна. Требование прокурора об устранении допущенных в ходе предварительного следствия нарушений федерального законодательства: механизм исполнения // Труды Академии управления МВД России. 2023. № 3 (67). С. 176–181.

**For citation:**

Sadiokova Ulyana Valeryevna. Prosecutor's Demand to Eliminate the Violations of Federal Legislation Made During the Preliminary Investigation: Execution Mechanism // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2023. № 3 (67). P. 176–181.

# ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ретроспектива

**Беляева Лариса Ивановна,**  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист Российской Федерации,  
профессор кафедры уголовной политики,  
Академия управления МВД России,  
Российская Федерация, 125171, г. Москва,  
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

ORCID 0000-0002-8245-2435

E-mail: beliaeva\_055@mail.ru

**Климов Андрей Юрьевич,**  
доктор исторических наук, доцент,  
главный научный сотрудник  
научно-исследовательского центра,  
Академия управления МВД России,  
Российская Федерация, 125171, г. Москва,  
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8  
E-mail: klimovandrey2008@rambler.ru

**Larisa Ivanovna Belyaeva,**  
Doctor of Law, Professor,  
Merited Lawyer of Russian Federation,  
Professor of the Department of Criminal Policy,  
Management Academy of the Ministry  
of the Interior of Russia,  
Russian Federation, 125171, Moscow,  
Zoi and Alexander Kosmodemyanskikh St., 8

ORCID 0000-0002-8245-2435

E-mail: beliaeva\_055@mail.ru

**Andrey Yurievich Klimov,**  
Doctor of History, Associate Professor,  
Chief Researcher of the Research Center,  
Management Academy of the Ministry  
of the Interior of Russia,  
Russian Federation, 125171, Moscow,  
Zoi and Alexander Kosmodemyanskikh St., 8  
E-mail: klimovandrey2008@rambler.ru

Научная специальность:  
5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки

УДК 342.51

DOI 10.24412/2072-9391-2023-367-182-189

Дата поступления статьи: 24 марта 2023 г.

Дата принятия статьи в печать: 18 сентября 2023 г.

Scientific specialty:  
5.1.1. Theoretical and Historical Legal Sciences

## Правовое обеспечение деятельности московской полиции во времена Екатерины II и Павла I

## Legal support of the Moscow Police During the Time of Catherine II and Paul I

### Аннотация

Актуальность данного научного исследования заключается в том, что изучение процесса формирования и систематизации полицейского законодательства представляет значительный интерес ввиду того, что коренные изменения социально-политического устройства государства, характерные для всех исторических периодов, как правило, влекут за собой реформирование правоохранительных органов

### Abstract

The relevance of this scientific research lies in the fact that the study of the process of formation and systematization of police legislation is of considerable interest, in view of the fact that fundamental changes in the socio-political structure of the state, characteristic of all historical periods, as a rule, entail the reform of law enforcement agencies and, as a consequence, changes in legislation regulating their activities in various spheres. The

и, как следствие, изменение законодательства, регламентирующего их деятельность в различных сферах. Изучение в данном исследовании процесса формирования основных институтов полицейского права в крупнейшем городе России Москве и их систематизация в юридическом и историческом аспектах дают представление о законодательных основах деятельности московских полицейских органов. Все это заставляет обращаться к отечественному прошлому в поисках ответов на волнующие нас сегодня вопросы.

*Постановка проблемы:* эффективное решение задач, стоящих перед полицией сегодня, требует оптимизации организационной структуры и совершенствования ее правового регулирования с учетом исторического опыта развития как всей полиции в целом, так и ее ключевых структурных подразделений. Из широкого комплекса актуальных проблем, требующих глубокого изучения, нами выделена проблема правовой регламентации деятельности московской полиции во второй половине XVIII в. В ряде работ уделяется внимание отрицательным оценкам как содержания нормативных правовых актов, регламентирующих правовое положение полиции, так и деятельности по формированию правового обеспечения регулярной полиции. Нет необходимости и смысла оспаривать эти оценки. Однако для науки и практики более ценным и важным, по нашему мнению, становится выявление того, что свидетельствует о формировании позитивной отечественной практики.

*Цель исследования:* рассмотреть обстоятельства, способствовавшие развитию функций регулярной полиции в Москве, дать характеристику направлений деятельности государственных органов власти по формированию правовых основ полицейской жизни, совершенствованию ее правового регулирования, проанализировать и оценить характер и содержание правотворческой деятельности и ее влияние на развитие отечественного законодательства и правоприменительной практики полиции, проанализировать имевшие место ошибки и упущения.

*Методы исследования:* анализ исследовательских материалов осуществлен на основе известных принципов научного исторического познания. Методологическую основу данного исследования составляет аксиологический подход. Решению исследовательской задачи способствовало использование общеправовых принципов диалектики и специальных методов познания: систематического, формально-юридического, социологического и др.

*Результаты и основные выводы:* стремление Екатерины II к совершенствованию го-

study in this study of the process of formation of the main institutions of police law in the largest city of Russia, Moscow, and their systematization in legal and historical aspects, gives an idea of the legislative foundations of the activities of the Moscow police authorities. All this forces us to turn to the domestic past in search of answers to the questions that concern us today.

*Problem statement:* effective solution of the tasks facing the police today requires optimization of the organizational structure and improvement of its legal regulation, taking into account the historical experience of the development of both the police as a whole and its key structural units. From a wide range of topical issues requiring in-depth study, we have identified the problem of legal regulation of the Moscow police in the second half of the XVIII century. In a number of works, attention is paid to negative assessments of both the content of normative legal acts regulating the legal status of the police and the activities for the formation of legal support for the regular police. There is no need and no point in challenging these estimates. However, for science and practice, in our opinion, it becomes more valuable and important to identify what is evidence of the formation of positive domestic practice.

*The purpose of the study:* to consider the circumstances that contributed to the development of the functions of the regular police in Moscow, to characterize the activities of state authorities on the formation of the legal foundations of police life, to improve its legal regulation, to analyze and evaluate the nature and content of law-making activities and its impact on the development of domestic legislation and law enforcement practice of the police, to analyze the errors and omissions that occurred.

*Research methods:* the analysis of research materials is carried out on the basis of well-known principles of scientific historical knowledge. The methodological basis of this study is an axiological approach. The solution of the research problem was facilitated by the use of general philosophical principles of dialectics and special methods of cognition: systematic, formal legal, sociological, etc.

*Results and main conclusions:* Catherine II's desire to improve public administration contributed to the further development of the regular police. This was due to the search for new opportunities in the field of improvement and optimization of the existing system, its revision, refinement. In turn, this required a new approach to the legal regulation of this activity, including legal support for the activities of the regular police, including in Moscow. The analysis of normative legal acts devoted to the organization of regular police in Moscow created during the reign of Catherine II and Paul I,

сударственного управления способствовало дальнейшему развитию регулярной полиции. Это было связано с поиском новых возможностей в области улучшения и оптимизации уже существующей системы, ее пересмотру, уточнению. В свою очередь, это требовало нового подхода к правовому регулированию этой деятельности, включая правовое обеспечение деятельности регулярной полиции, в том числе в Москве. Проведенный в данном исследовании анализ нормативных правовых актов, посвященных организации регулярной полиции в Москве, созданных в период правления Екатерины II и Павла I, характеристика деятельности государственных органов власти по развитию правового обеспечения регулярной полиции и его совершенствованию позволяют оценить содержание правотворческой деятельности и ее влияние на развитие отечественного законодательства и правоприменительной практики полиции.

**Ключевые слова:** внутреннее управление; регулярная полиция; Москва; правовые основы; требования к начальствующему составу; инструкция; охрана общественного порядка; борьба с преступностью.

the characteristics of the activities of state authorities for the development of legal support for regular police and its improvement allows us to assess the content of law-making activities and its impact on the development of domestic legislation and law enforcement practice of the police.

**Keywords:** internal management; regular police; Moscow; legal framework; requirements for the commanding staff; instructions; protection of public order; fight against crime.

При всех тех прогрессивных шагах, которые были направлены в первой половине XVIII в. на создание регулярной полиции, обеспечить ее организационную устойчивость не удалось, и вопрос о ее месте в государственном механизме оставался актуальным.

Кроме созданных Петром I регулярных московских полицейских органов, полицейские функции в Москве выполняли московский магистрат, комендант, Сыскай и Судный приказы, причем взаимоотношения между ними законодательно нигде не были определены, хотя поле деятельности данных учреждений объединялось в одной плоскости — развитие полиции. По-видимому, решить данный вопрос в период реформирования всей государственной системы было весьма проблематично. Полицейская деятельность в Москве в это время регламентировалась весьма обширным числом указов и инструкций, которые зачастую дублировали друг друга, поэтому данное правовое регулирование деятельности полиции в Москве, да и во всем государстве, не могло обеспечить его эффективную реализацию.

Отмеченные обстоятельства обусловили необходимость проведения существенных преобразований в организации и структуре полицейских органов, а также совершенствования системы правового регулирования полицейской

деятельности. Однако после смерти Петра I и до начала царствования Екатерины II серьезных преобразований в сфере полиции не производилось.

Начало правления Екатерины II не отмечается изменениями компетенции полиции. Она лишь уточняется, дополняется отдельными указами — именными или сенатскими. Ряд из них касались деятельности именно Московской полиции. Показателен в этом смысле Указ Правительствующего сената от 21 июля 1762 г. «О не игрании никому в большие азартные игры» [4], в котором отмечалось, что в Москве после отъезда из нее императрицы началась разорительная карточная игра, в связи с чем Московской полицмейстерской канцелярии предписывалось «велеть от полиции надсматривать и разведывать всеми образы определенным по командам офицеры, а за ними и самому здешнему генерал-полицмейстеру с членами полицмейстерской канцелярии надзирать, и стараться такие игры пресечь...». В 1763 г. Екатерина II увеличила штаты Московской полицмейстерской канцелярии. Если в начальный период своей деятельности штат Московской полицмейстерской канцелярии состоял из нескольких десятков полицейских чинов и служащих, то к 1763 г. в штатном расписании числилось 432 должности.

Постепенно, с учетом общественного развития и настроений, но тем не менее целенаправленно и последовательно императрица стала претворять в жизнь свою программу развития России, в том числе и полиции, основанную как на идеях западного Просвещения, так и учитывавшую российские особенности и традиции управления. Период царствования Екатерины II получил название просвещенного абсолютизма. Цели и задачи развития Российской империи в эпоху просвещенного абсолютизма нашли свое отражение в «Наказе Комиссии о сочинении проекта нового уложения» [2], подготовленном императрицей в 1766 г. в качестве инструкции для кодификационной комиссии, созданной для разработки нового свода законов. Комиссия была создана в соответствии с Указом от 14 декабря 1766 г. «Об учреждении в Москве комиссии для сочинения проекта нового уложения и о выборе в оную комиссию депутатов» [5]. К началу работы комиссии был подготовлен документ — «Выбранному, в силу Высочайшего Ее Императорского Величества 1766-го году декабря 14-го дня Манифеста, от Главной полиции депутату Наказ для представления в Комиссию о сочинении проекта Нового Уложения, в котором заключаются требования оной полиции законов, надлежащих до полицейской должности» [16, с. 296—362], который для краткости в исторической литературе называют Наказом Главной полиции. Главная полиция в тот период являлась как бы координирующим органом между губернскими полицейскими канцеляриями и Сенатом. В Наказ вошло 403 статьи. Его авторами стали генерал-полицмейстер Санкт-Петербурга Николай Чичерин, Иван Молчанов, Максим Шварц, Селиверст Щербаков и Федор Студенский. Наказ Главной полиции был выполнен в виде программы совершенствования полицейского законодательства. Его подготовили практики, которые учитывали при его составлении европейский полицейский опыт, описанный в XVII в. в «Трактате о полиции» Н. Деламара, а также в работах известных немецких полицеистов: «Основные силы и благосостояния царств» (Юсти), «Наставления политические» (Бильфельд) [19, с. 53].

Наказ Главной полиции побудил Екатерину II задуматься о месте полиции в государстве и ее роли в системе государственного управления. На формирование подхода Екатерины к решению этого вопроса определенное влияние оказали взгляды Бильфельда, который рассматривал полицию с двух позиций: как функцию государства и как государственный орган, предназначенный для поддержания общественного порядка и безопасности. В результате императрица подготовила и опубликовала 28 фев-

раля 1768 г. «Дополнение к Большому наказу», где в XXI главе под названием «О благочинии, называемом инако полицией» Екатерина II дает новое значение в понимании полиции как государственного органа, к «попечению которого все то принадлежит, что служит к сохранению благочиния в обществе» [6].

Известно, что на полвека ранее объяснение термина полиции было дано в «Регламенте или Уставе Главного Магистрата» от 16 января 1721 г.: «оная споспешествует в правах и в правосудии, рождает добрые порядки и нравоучения, всем безопасность подает от разбойников, воров, насильников и обманщиков и сим подобных, непорядочное и непотребное житие отгоняет, и принуждает каждого к трудам и к честному промыслу, чинит добрых досмотрителей, тщательных и добрых служителей, города и в них улицы регулярно сочиняет, препятствует дороговизне, и приносит довольство во всем потребном к жизни человеческой, предостерегает все приключившиеся болезни, производит чистоту по улицам и в домах, запрещает излишество в домовых расходах и все явные погрешения, призывает нищих, бедных, больных, увечных и прочих неимущих, защищает вдов, сирых и чужестранных, по заповедям Божиим, воспитывает юных в целомудренной чистоте и честных науках; в кратце ж над всеми сими полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков и фундаментальной подпор человеческой безопасности и удобности» [3].

Трактовка полиции Петром I более подробно объясняла сущность и назначение полиции. Понимание полиции Екатериной II несомненно учитывало петровскую трактовку, но значительно упрощало ее для правоприменителя, представляя дела полиции: «в коих обыкновенное дело идет мало о чем. И так не надлежит тут быть пространным судебным обрядам» [6]. Здесь мы видим разграничение компетенции судебных и полицейских органов. Тем не менее Екатерина II требовала от полиции оперативности: «Действия полиции должны быть нисколько не медлительны» [6]. Главным достижением «Дополнения к Большому наказу» была попытка нормативно закрепить разделение исполнительной и судебной власти, четко определив место полиции в системе исполнительных органов.

Предполагалось, что на полицию будут возложены обязанности по предупреждению и выявлению преступлений, дознанию и передаче дел в суд. А к самостоятельному рассмотрению полицией допускались малозначительные правонарушения.

Упомянутая Комиссия не оправдала возложенных на нее надежд. Ее деятельность ограничивалась лишь чтением «Наказа» Екатерины II,

а также обсуждением привезенных депутатами наказов. До 14 декабря 1767 г. ее заседания проводились в Москве, а с 18 февраля по 18 декабря 1768 г. в Санкт-Петербурге. Затем последовал указ о ее временном роспуске.

Начало периода правления Екатерины II считается новым этапом в развитии системы правоохранительных органов. Тем не менее прошло более 8 лет, прежде чем законодатель решил обратиться к ряду основных положений «Дополнения к Большому Наказу», которые были реализованы в нормативных правовых актах.

Необходимо принимать во внимание то обстоятельство, что дальнейшее развитие правового статуса полиции проходило в рамках подготовки всего местного и сословного управления. Соответственно, серьезные и значимые изменения не только в полицейской системе, но и в органах суда и администрации в государственном масштабе стали происходить после издания 7 ноября 1775 г. нового положения о губернском и уездном управлении — Манифеста «Учреждения для управления Губерний Всероссийской Империи» [14, л. 293–434]. На основании этого закона Указом от 24 октября 1780 г. «О упразднении присутственных мест, по Учреждению о губерниях, сделавшихся не нужными» [7] Главная полицмейстерская канцелярия как орган центрального руководства полицией государства была упразднена и руководство полицией опять перешло в обязанности губернаторов. Должность московского обер-полицмейстера была приравнена к вице-губернатору. Московская полицмейстерская канцелярия была ликвидирована по Указу от 2 октября 1782 г. «Об окончании дел в прежних Московских присутственных местах» [9].

По реформе 1775 г. был создан совершенно новый административно-полицейский аппарат уездной полиции, при этом городская полиция не получила достаточно развитого полицейского аппарата. Круг действий городской полиции, установленный в инструкции городничему, очень похожей на инструкцию капитана-исправника, недостаточно регулировал новые условия жизни в городе, тем более в губернских и столичных городах. Развитие промышленного производства, торговли, рост купечества, большой приток в города оброчного крестьянства потребовали от правительства привести городской административно-полицейский аппарат в соответствие с возросшими требованиями социально-экономической жизни государства. Кроме того, стало на тот момент насущной необходимостью введение единого общего законодательного акта, который бы определял всю правовую сферу деятельности полиции, смог

бы заменить старые разнообразные уставы, указы, инструкции, наказания, касающиеся полиции.

Пытаясь решить данные проблемы, Екатерина II подготовила и 8 апреля 1782 г. ввела в действие «Устав благочиния или полицейский» [8]. В нем была предпринята попытка воплотить идеи о том, что полиция не только должна бороться с преступностью и охранять общественный порядок, но также выполнять ряд социальных и даже воспитательных функций. Устав благочиния определил устройство городской полиции, которое сохранялось вплоть до реформ Александра II во второй половине XIX в. В соответствии с Уставом в городах, в том числе и в Москве, создавались новые административно-полицейские органы — управы благочиния. Устав благочиния в различных регионах России вводился в действие не сразу, а постепенно. Так, в Москве Управа благочиния была открыта более чем через полгода со дня издания Устава — 3 ноября 1782 г. [1, с. 242].

Во главе Московской управы благочиния стоял обер-полицмейстер, назначавшийся на должность указом императрицы, который во время пребывания в должности состоял в V классе согласно Табели о рангах. Кроме него, в присутствии заседали — полицмейстер, считавшийся чиновником VI класса, пристав уголовных дел, который обязан был контролировать поддержание общественного порядка и розыск преступников, пристав гражданских дел, исполнявший надзорно-регулятивные функции (в Москве оба пристава имели VII классный чин), и два ратмана (советника). Полицмейстер и приставы назначались Сенатом по рекомендации gubernского правления. Ратманы, в отличие от других членов Управы, не назначались, а избирались из числа купцов и мещан горожанами на три года. Ратманы в управе благочиния при рассмотрении дел пользовались совещательным голосом и представляли общественный контроль за деятельностью полиции. Свою деятельность они воспринимали как полицейскую повинность. Периодичность заседаний Управы благочиний законодательно не предусматривалась, но они должны были производиться «во всякое время... когда сведает, что непорядок учинился» [8, с. 464].

Первые три главы Устава определяли органы полицейского управления, примерные штаты, классные чины должностных лиц и порядок определения в должности. Здесь устанавливались порядок создания полицейских органов, их деятельности, полномочия, требования к лицам, которые назначались на полицейские должности.

Важнейшим достоинством Устава благочиния следует отметить сформулированные Екатериной II и закреплённые в нем «Прави-

ла добронравия»: «I. Не чини ближнему, чего сам терпеть не хочешь. II. Не токмо ближнему не твори лиха, но твори ему добро, колико можешь. III. Буде кто ближнему сотворил обиду личную, или в имении, или добром звании, да удовлетворит по возможности. IV. В добром помогите друг другу, веи слепого, дай кровлю не имеющему, напои жаждущего. V. Сжался над утопающим, протяни руку помощи падающему. VI. Блажен кто и скот милует, буде скотина и злодея твоего спотыкнется, подыми ее. VII. С пути сошедшему указывай путь».

Заслуживают внимания изложенные здесь основные требования к руководящему составу полиции, остающиеся актуальными до сегодняшнего времени: «1. Здравый рассудок. 2. Добрая воля в отправлении порученного. 3. Человеколюбие. 4. Верность к службе Императорского Величества. 5. Усердие к общему добру. 6. Радение к должности. 7. Честность и бескорыстие» [8, с. 465].

С принятием Устава благочиния органы полиции получили детальную регламентацию функционального и организационного характера. Устав благочиния в течение 80 лет до реформ Александра II являлся базовым нормативным правовым актом по деятельности городской полиции и стал важнейшим источником административного и полицейского права в России.

Издана была только первая часть Устава. В предисловии к Уставу говорится: «Соверша первую часть помянутого Устава, издать оную для надлежащего исполнения, в ожидании, покуда с помощью божию предуспеем окончить и прочие за сим последующие» [8]. Между тем отдельно последующие части Устава изданы не были. В 1817 г. русский историк и правовед Петр Васильевич Хавский подготовил и опубликовал Собрание узаконений по полицейской части со времени издания Устава благочиния до 1817 года [17], в котором были напечатаны 85 дополнений к Уставу благочиния. Из них к XVIII в. относится 26 дополнений, а непосредственно к Москве — 3 (от 20 июня 1788 г. «О составлении двух конных эскадронов для умножения полицейской команды в Московской столице», от 6 июля 1797 г. «Высочайший Рескрипт московскому военному губернатору, касательно поземельного сбора», от 17 января 1799 г. «Устав столичного города Москвы»).

В конце XVIII в. стало развиваться ведомственное полицейское нормотворчество, которое выражалось в создании нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность полиции, таких как циркуляры или инструкции Главной полиции, а также подготовке нормативных правовых актов, прежде всего в Москве и Санкт-Петербурге.

Ряд архивных материалов позволяет отметить, что местными нормативными актами в Москве вводились дополнительные полицейские должности, что было обусловлено местной оперативной обстановкой и потребностями практики. Например, приказ для всех частей московской полиции от 18 января 1792 г., в соответствии с которым для активизации противоборства кражам, грабежам и другим видам преступлений предлагалось ввести «частые и осторожные патрули». На съезде двора создавалась, можно сказать, дежурная служба, когда посменно дежурный надзиратель обязан был находиться там «безотлучно день и ночь». В обязанности дежурного входило принятие мер оперативного реагирования в случае пожара, для чего своевременно направлять пожарную команду, содержать в исправном состоянии противопожарный инвентарь, в готовности к выезду лошадей и т. д. Приказ устанавливал: «Дежурный имеет смотрение, дабы определенные чины при съезде двора находились, и караул в должном порядке содержался», что можно характеризовать как создание прообраза современной дежурной части [18, с. 63].

Раздел приказа «О патрулях» содержал некоторые черты, свойственные нынешней организации охраны общественного порядка в районе дислокации, такие как дозоры пеших и конных нижних полицейских чинов, которым предписывалось при патрулировании неукоснительно соблюдать законность: «Со встречающимися во время обхода идущими и едущими по своей воле или от кого с посланными за нуждами и надобностями поступать благопристойным образом, не делая ни малейших обид, не оказывая грубостей, колми паче не домогаться взяток под опасением строжайшего по законам наказания, но расспрашивать только то откуда и куда кто идет за каким делом, и буде есть подобие правды, не останавливая отпускать, а сомнительных, задерживая как выше сказано с ночными сторожами препровождать на съезжий двор...» [20, л. 26]. Или, к примеру, «Инструкция полицейским нарядам при Опере» от 21 января 1792 г., которая предписывала полиции предпринимать противопожарные меры и обеспечивать порядок в театре и на прилегающей территории [20, л. 32].

Нельзя не заметить, что определенные правовые нормы, сформулированные в инструкциях, постановлениях и распоряжениях как московского обер-полицмейстера, так и Управы благочиния в Москве, пройдя испытание временем, сохранили свое значение для деятельности и современной полиции.

Период правления Павла I в конце XVIII в. (с 1796 по 1801 г.) можно назвать периодом контрреформ. Многие учреждения госу-

дарственного управления были перестроены или ликвидированы, что коснулось и полиции, дворянское самоуправление ограничено, предприняты попытки лишить дворянство некоторых привилегий и превратить его снова в служилое сословие. Полицейские преобразования, проведенные Павлом I, в основном коснулись общегородского руководства полицией, а ее подразделения, такие как части и кварталы, сохранились.

При Павле I управление Москвой разделяется на военное и гражданское. Глава высшей власти в Москве стал величаться начальствующим или управляющим гражданской частью в Москве и губернии. При этом была введена должность военного губернатора, под руководство которого перешла полиция. Так, в соответствии с Указом императора от 20 ноября 1796 г. московский военный губернатор И. П. Архров обязан был докладывать непосредственно монарху о состоянии полицейских дел в Москве, в связи с чем ему поручалось: «Предписать Главнокомандующему в Москве действительному тайному советнику Измайлову о присылке мне рапортов по вверенной ему гражданской только части, повелеваю Вам о случившихся в тамошней столице происшествиях, каковы суть пожары и тому подобное, так как и о всем том, что по части полицейской на основании военного устава моего входит в Вашу должность по званию военного губернатора, доносит мне непосредственно» [10].

В отношении полиции Санкт-Петербурга такое же подчинение было закреплено Сенатским указом от 28 декабря 1797 г. «О состоянии Санкт-Петербургской полиции по примеру Московской в непосредственном ведении Военного Губернатора» [11].

Тут следует отметить, что политика Павла I в отношении подчиненности полиции носила довольно противоречивый характер, потому что именно он впервые поставил вопрос о том, на каких началах (гражданских или военных) следует обустроить полицию России. И не находил однозначного ответа. В результате он приходит к выводу, что «Полиция есть часть гражданская» [13].

Важнейшим законодательным актом, определившим в самом конце XVIII в. состав и организацию московской полиции, стал «Устав столичного города Москвы», введенный в действие Указом императора от 17 января 1799 г., в котором обязанности и структура полиции Москвы были отражены в VI главе «О полиции» [12]. Здесь интересно отметить сформулированное в первом пункте данной главы понятие полиции: «Полиция есть та часть Городского Начальства, которой вверено наблюдение в городе благочиния, добронравия и порядка» [12], что

вполне соответствовало трактовкам полиции времен Петра I и Екатерины II. Очевидно, что это является прямым свидетельством преемственности в решении вопросов организации деятельности полиции и приращении правового обеспечения ее деятельности.

На четыре месяца ранее, 12 сентября 1798 г., Павлом I был высочайше утвержден «Устав столичного города Санкт-Петербурга», в соответствии с которым созданная 6 июня 1797 г. «Комиссия для снабжения резиденции припасами, распорядка квартир и прочих частей, до полиции принадлежащих» была отнесена в Санкт-Петербурге, а затем и в Москве к главному городскому начальству. При этом руководство городским управлением в Москве было вменено специально созданному департаменту в Петербургской комиссии, который осуществлял руководство городом, в том числе и полицией через московский ратгауз (Городское правление).

Как показывает проведенное исследование, правовое обеспечение деятельности регулярной полиции в XVIII в. в России развивалось поступательно, хотя в известной степени противоречиво; в формировании правовых основ деятельности полиции в этот период определенное значение имел зарубежный опыт, но он учтен Екатериной II не в целях внедрения в России, а в целях определения своего пути и формирования своей практики. Как она сама отмечала в одном из своих писем Ф. М. Гримму: «...je ne fais rien de ce qu' il y a dans son livre; mais c' est mon fil que je devide a ma facon (я ничего не делаю из того, что у него в книге (речь о книге В. Блэкстона «Комментарий к английскому законодательству»), но это для меня пряжа, которую я разматываю по-своему)» [15, с. 52].

Сохранение преемственности в вопросах правового обеспечения деятельности полиции позволило сформировать ряд требований к ее организации, компетенции, личности и поведению полицейских чинов. Многие из них имеют особую ценность, поскольку выработаны многовековым отечественным опытом и, пройдя проверку временем, не утратили своей актуальности и значимости до настоящего времени. Это, например, организация дежурной службы; конное и пешее патрулирование, с требованием неукоснительного при этом соблюдения законности; организация деятельности полиции по предупреждению и выявлению преступлений; обеспечение незамедлительности действий полиции; выполнение полицией воспитательных функций; общественный контроль за деятельностью полиции; правила профессиональной этики («Правила добронравия»), особые требования к руководящему составу полиции и др.

## Список литературы:

1. Гастев М. С. Материалы для полной и сравнительной статистики Москвы. Санкт-Петербург, 1841. Ч. 1. 335 с.
2. Наказ императрицы Екатерины II, данный комиссии о сочинении проекта нового уложения / под ред. Н. Д. Чечулина. Санкт-Петербург, 1907. 334 с.
3. ПСЗРИ. Собр. 1. Т. 6. № 3708.
4. ПСЗРИ. Собр. 1. Т. 16. № 11877.
5. ПСЗРИ. Собр. 1. Т. 17. № 12801.
6. ПСЗРИ. Собр. 1. Т. 18. № 13075.
7. ПСЗРИ. Собр. 1. Т. 20. № 15074.
8. ПСЗРИ. Собр. 1. Т. 21. № 15379.
9. ПСЗРИ. Собр. 1. Т. 21. № 15530.
10. ПСЗРИ. Собр. 1. Т. 24. № 17569.
11. ПСЗРИ. Собр. 1. Т. 24. № 18296.
12. ПСЗРИ. Собр. 1. Т. 26. № 18822.
13. ПСЗРИ. Собр. 1. Т. 26. № 19502.
14. Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1329. Оп. 1. Д. 138. Л. 293–434.
15. Сборник Императорского русского исторического общества. Т. 23. Санкт-Петербург, 1878.
16. Сборник Императорского русского исторического общества. Санкт-Петербург, 1885. Т. 43.
17. Собрание узаконений по полицейской части со времени издания Устава благочиния до 1817 года. Санкт-Петербург, 1817. 127 с.
18. Тумин А. Ю. Московская общая полиция в XVIII–XIX вв. (Историко-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2021.
19. Феднева Н. Л. К вопросу об истории разработки «Устава благочиния, или полицейского» // Международный журнал конституционного и государственного права. 2017. № 2.
20. Центральный государственный архив г. Москвы (ЦГА Москвы). Ф. 46. Оп. 7. Д. 5319. Л. 26, 32.

## Для цитирования:

Беляева Лариса Ивановна, Климов Андрей Юрьевич. Правовое обеспечение деятельности московской полиции во времена Екатерины II и Павла I // Труды Академии управления МВД России. 2023. № 3 (67). С. 182–189.

## References:

1. Gastev M. S. Materialy dlya polnoj i sravnitel'noj statistiki Moskvyy. Sankt-Peterburg, 1841. Ch. 1. 335 s.
2. Nakaz imperatricy Ekateriny II, dannyy komissii o sochinenii proekta novogo ulozheniya / pod red. N. D. Chechulina. Sankt-Peterburg, 1907. 334 s.
3. PSZRI. Sobr. 1. T. 6. № 3708.
4. PSZRI. Sobr. 1. T. 16. № 11877.
5. PSZRI. Sobr. 1. T. 17. № 12801.
6. PSZRI. Sobr. 1. T. 18. № 13075.
7. PSZRI. Sobr. 1. T. 20. № 15074.
8. PSZRI. Sobr. 1. T. 21. № 15379.
9. PSZRI. Sobr. 1. T. 21. № 15530.
10. PSZRI. Sobr. 1. T. 24. № 17569.
11. PSZRI. Sobr. 1. T. 24. № 18296.
12. PSZRI. Sobr. 1. T. 26. № 18822.
13. PSZRI. Sobr. 1. T. 26. № 19502.
14. Rossijskij gosudarstvennyj istoricheskij arhiv (RGIA). F. 1329. Op. 1. D. 138. L. 293–434.
15. Sbornik Imperatorskogo russkogo istoricheskogo obshchestva. T. 23. Sankt-Peterburg, 1878.
16. Sbornik Imperatorskogo russkogo istoricheskogo obshchestva. Sankt-Peterburg, 1885. T. 43.
17. Sobranie uzakonenij po policejskoj chasti so vremeni izdaniya Ustava blagochiniya do 1817 goda. Sankt-Peterburg, 1817. 127 s.
18. Tumin A. Yu. Moskovskaya obshchaya policiya v XVIII–XIX vv. (Istoriko-pravovoe issledovanie) : dis. ... kand. jurid. nauk. Moskva, 2021.
19. Fedneva N. L. On the question of the history of the development of the “Charter of the deanery, or police” // International Journal of Constitutional and State Law. 2017. № 2.
20. Central'nyj gosudarstvennyj arhiv g. Moskvyy (CGA Moskvyy). F. 46. Op. 7. D. 5319. L. 26, 32.

## For citation:

Belyaeva Larisa Ivanovna, Klimov Andrey Yurievich. Legal Support of the Moscow Police During the Time of Catherine II and Paul I // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2023. № 3 (67). P. 182–189.

# ТРИБУНА

## молодого ученого

**Красовская Елена Леонидовна**  
адъюнкт,  
Московский университет МВД России  
имени В. Я. Кикотя,  
Российская Федерация, 117997, г. Москва,  
ул. Академика Волгина, д. 12  
E-mail: elena.krasovskaya94@mail.ru

**Elena Leonidovna Krasovskaya,**  
Adjunct,  
V. Ya. Kikot Moscow University  
of the Ministry of Internal Affairs of Russia,  
Russian Federation, 117997, Moscow,  
Akademika Volgina St., 12  
E-mail: elena.krasovskaya94@mail.ru

Научная специальность:  
5.1.4. Уголовно-правовые науки

Scientific specialty:  
5.1.4. Criminal Law Sciences

УДК 34

DOI 10.24412/2072-9391-2023-367-190-195

Дата поступления статьи: 23 марта 2023 г.

Дата принятия статьи в печать: 18 сентября 2023 г.

### **Использование беспилотных летательных аппаратов в системе МВД России при осуществлении оперативно-розыскной деятельности, в том числе розыска без вести пропавших**

### **The Use of Unmanned Aerial Vehicles in the System of the Ministry of Internal Affairs of Russia in the Implementation of Operational Search Activities, Including the Search for Missing Persons**

#### **Аннотация**

**Актуальность:** в статье рассматривается идея использования беспилотных летательных аппаратов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности, в том числе розыска лиц, без вести пропавших. В последние годы беспилотные летательные аппараты приобрели несомненную популярность в различных областях деятельности, включая использование в правоохранительных органах.

**Постановка проблемы:** одна из главных проблем в розыске без вести пропавших заключается в том, что их местонахождение неизвестно и нахождение их в кратчайшие сроки может быть критически важным.

#### **Abstract**

**Relevance:** the article discusses the idea of using unmanned aerial vehicles in the implementation of operational investigative activities, including the search for missing persons. In recent years unmanned aerial vehicles have gained undoubted popularity in various fields of activity, including use in law enforcement agencies.

**Problem statement:** one of the main problems in the search for missing persons is that their whereabouts may be unknown, and finding them in the shortest possible time may be critically important.

**The purpose of the study:** to consider the problem of the use of unmanned aerial vehicles at the legislative level, in terms of violations of constitu-

**Цель исследования:** рассмотреть проблему применения беспилотных летательных аппаратов на законодательном уровне, в части нарушения конституционных прав человека, в отношении которых они применяются, а также выявить положительные моменты использования беспилотных летательных аппаратов в системе МВД России при осуществлении оперативно-розыскной деятельности, в том числе розыска без вести пропавших.

**Методы исследования:** диалектика, герменевтика, синергетика, философская концептология.

**Результаты и ключевые выводы:** использование беспилотных летательных аппаратов в системе МВД России может быть эффективным решением задач охраны общественной безопасности. Но на законодательном уровне необходимо описание всех правовых рамок и порядков использования беспилотных летательных аппаратов, а также разработка мер для обеспечения конфиденциальности и защиты прав граждан, управление техническими проблемами и создание специальных подразделений с высокой квалификацией.

**Ключевые слова:** оперативно-розыскная деятельность; Министерство внутренних дел; беспилотные летательные аппараты; БПЛА; розыск без вести пропавших; инновационные технологии; конфиденциальность персональных данных граждан.

tional human rights in respect of which they are applied, as well as to identify the positive aspects of the use of unmanned aerial vehicles in the system of the Ministry of Internal Affairs of Russia in the implementation of operational search activities, including the search for missing persons.

**Research methods:** dialectics, hermeneutics, synergetics, philosophical conceptology.

**Results and key conclusions:** the use of unmanned aerial vehicles in the Interior Ministry system can be an effective solution to the tasks of protecting public safety. But at the legislative level, it is necessary to describe all the legal frameworks and procedures for the use of unmanned aerial vehicles, as well as the development of measures to ensure confidentiality and protect the rights of citizens, the management of technical problems and the creation of special units with high qualifications.

**Keywords:** Operational search activity; Ministry of Internal Affairs; unmanned aerial vehicles; drones; search for missing persons; innovative technologies; confidentiality of personal data of citizens.

Использование беспилотных летательных аппаратов (далее — БПЛА) в системе МВД России является одним из инновационных направлений развития правоохранительных органов.

Законодательство в области оперативно-розыскной деятельности позволяет применять различные технические средства для решения поставленных задач. Законом «Об оперативно-розыскной деятельности»<sup>1</sup> при проведении оперативно-розыскных мероприятий допускается применение технических средств, но с одной оговоркой, что их применение не должно наносить ущерба здоровью людей и не причинять вред окружающей среде. Из этого можно сделать вывод о том, что оперативно-розыскное законодательство разрешает применять БПЛА в ходе проведения оперативно-розыскных мероприятий [1, с. 55].

Одним из основных направлений применения БПЛА в системе МВД России является обеспечение общественной безопасности и охраны государственной границы. БПЛА могут использоваться для патрулирования территории, выявления нарушений правил дорожного движения, поиска пропавших людей, контроля за массовыми мероприятиями и прочих задач [9].

Одним из главных преимуществ использования БПЛА в работе правоохранительных органов является возможность получения раннего предупреждения, особенно в областях, где традиционные средства наблюдения не могут быть использованы или имеют ограниченную эффективность. Такие области могут включать в себя загрязненные участки, лесные массивы или районы, где опасность преступной деятельности высока [2].

Стандартный комплект БПЛА для работы в системе МВД России включает в себя камеры высокого разрешения, GPS-навигатор, систему передачи изображения и другое оборудование, необходимое для управления и мониторинга полета. Кроме того, БПЛА могут быть

<sup>1</sup> Об оперативно-розыскной деятельности : Федер. закон № 144-ФЗ : принят Гос. Думой 5 июля 1995 г. // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_7519/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7519/) (дата обращения: 14.01.2023).

оснащены термальными камерами, радарам и другой специализированной аппаратурой, что позволяет осуществлять поиск людей и объектов в различных условиях. Это позволяет правоохранительным органам эффективно и быстро получать информацию о том, что происходит в определенной области. Несомненное преимущество БПЛА — это оперативность и скорость. Беспилотники могут летать на высотах до 500 метров, что позволяет осуществлять наблюдения не только на уровне земли, но и в воздухе. Это дает возможность наблюдать за многими областями, которые не было возможности осматривать ранее [7, с. 42–45].

БПЛА могут обеспечить более широкий охват и более детальное наблюдение за большой территорией, нежели стационарные посты или один человек на пограничной линии. Дополнительно беспилотники могут быть пригодными для выполнения оперативных мероприятий. Например, они могут использоваться в качестве средства для доставки оружия, амуниции и документов на определенные объекты.

Возможно использование беспилотников и в поисково-спасательной работе. БПЛА могут охватывать большие территории и быстро прийти до зоны поиска в случае, когда дорога каждая секунда. Мы можем использовать их при возникновении чрезвычайной ситуации — для изучения зданий после пожара и торнадо, для обнаружения затопленных районов, для изучения других областей, которые могут иметь ограниченный доступ.

Кроме того, БПЛА могут быть использованы для подготовки и обучения сотрудников МВД России. Они могут выступать в качестве средства для тренировки сотрудников в наблюдении, выявлении тайников, фото- и видеосъемке, поиске преступников в густонаселенных районах. Практические задания с применением беспилотников могут улучшить квалификацию сотрудников и подготовить их эффективней реагировать на различные ситуации [3, с. 57–61].

БПЛА могут быть использованы для быстрого и эффективного поиска и мониторинга без вести пропавших лиц. Они могут быть оснащены камерами высокого разрешения и системами термального зрения, которые позволяют определять местонахождение человека в широком диапазоне условий.

Одним из главных преимуществ использования беспилотных систем в розыске лиц, без вести пропавших, является возможность снижения рисков для поисковых групп. Вместо того чтобы высылать на опасную территорию целую команду, можно отправить только один БПЛА, который будет работать вместо нескольких людей.

Кроме того, использование беспилотников позволяет значительно сократить время поиска без вести пропавшего человека. Беспилотники могут пролететь над большой территорией за короткое время и быстро получить информацию об определенном объекте или месте.

Кроме того, БПЛА позволяют проводить обнаружение опасных и запрещенных предметов на территории аэропортов, проходить контрольно-пропускные пункты и патрулировать границы. Они также являются полезными в поисково-спасательных операциях [8].

Принятые в последнее время подходы предусматривают классификацию существующих типов и конструкций БПЛА по таким критериям, как: принцип создания подъемной силы; технические характеристики; тип питания силовой установки; используемая полезная (целевая) нагрузка; тип системы автоматического управления; система предотвращения столкновений с препятствиями в воздухе; тип навигации; способы защиты от глушения радиосигналов; особенности пропускной способности радиочастотного спектра каналов передачи данных; бортовая обработка данных; специализация программного обеспечения.

Причем по принципу создания подъемной силы БПЛА могут быть классифицированы:

- самолеты по конструкции крыла (с жестким и мягким крылом);
- самолеты вертикального взлета и посадки;
- автожиры;
- вертолеты;
- аэростатические управляемые аппараты-дирижабли (тепловые, газонаполненные);
- гибридные с использованием аэростатического принципа;
- ракеты.

Согласно российской классификации, которая ориентирована преимущественно пока только на военное и правоохранительное назначение аппаратов, БПЛА можно систематизировать следующим образом:

- микро- и мини-БПЛА ближнего радиуса действия с взлетной массой до 5 кг и дальностью действия до 25–40 км;
- легкие БПЛА малого радиуса действия с взлетной массой 5–50 кг и дальностью действия 10–70 км;
- легкие БПЛА среднего радиуса действия с взлетной массой в 50–100 кг и дальностью действия 70–150 (250) км;
- средние БПЛА, среднетяжелые и тяжелые БПЛА с взлетной массой от 100 кг и дальностью действия от 70 км.

В настоящее время наиболее широко используемой является классификация малоразмерных БПЛА на основе их летно-технических характеристик, согласно которой могут

быть выделены микро-, мини-, миди- и тяжелые БПЛА:

1) к микро-БПЛА относятся летательные аппараты массой до 10 кг, с временем полета около 1 ч. и высотой до 1 км, которые используются для решения задач экологического мониторинга окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;

2) мини-БПЛА — масса до 50 кг, время полета несколько часов и высота до 3–5 км;

3) миди-БПЛА — масса до 1000 кг, время полета до 10–12 ч. и высота до 9–10 км;

4) тяжелые БПЛА — масса более 1 т, высота полета до 20 км и время полета до 24 ч. и более [4].

Использование БПЛА с тепловизором при розыске лиц, без вести пропавших, может стать важным инструментом в работе правоохранительных органов. Тепловизионный обзор с высоты позволит быстро обследовать большую территорию, выявить «горячие» точки, где человек мог бы находиться [6, с. 73].

На сегодняшний день БПЛА уже активно применяются при поиске людей в условиях стихийных бедствий, а также при поиске преступников. В случае пропажи человека за считанные минуты непосредственно после его обнаружения тепловизионной камерой можно отследить его маршрут, определить, где он находился последний раз и куда мог отправиться, увидеть его термическое изображение в режиме реального времени.

Данный вид оборудования достаточно маневренный, что позволяет быстро даже в труднодоступных местах обеспечивать безопасность людей. Также для оперативности можно настроить тепловизор на автоматический поиск тепловых аномалий в выбранной зоне, в том числе с помощью термокамеры можно обнаружить людей, которые могли затеряться в плотных зарослях кустарника, зарослях травы или в темное время суток.

Однако необходимо учитывать, что оборудование имеет свои недостатки. Некоторые виды тепловизионных приборов обладают низким разрешением, несмотря на это их применяют в построении комплекса мер для поиска людей.

Таким образом, использование БПЛА с тепловизором является эффективным инструментом в мероприятиях по розыску людей, но требуют профессиональной эксплуатации, умения работать с подобной техникой. Успех операции зависит от опыта и квалификации оператора-пилота, а также хорошей командной работы.

Очевидным преимуществом использования БПЛА в МВД России является экономия времени и денег. Благодаря использованию этой технологии, сокращается необходимость при-

влечения большого количества сотрудников для проведения операций. Кроме того, существенно уменьшается количество инцидентов и возможность нанесения ущерба жизни и здоровью сотрудников МВД России [10].

Однако использование БПЛА в МВД России может вызывать проблемы со стороны правозащитных организаций, так как применение БПЛА может нарушать права и свободы граждан, например, право на частную жизнь и на уважение домашнего пространства. Поэтому необходимо разработать и применять правила, которые обеспечат соблюдение конституционных прав, национальных законов и международных стандартов, включая защиту персональных данных и информации, записываемых БПЛА в ходе выполнения своих функций, а также необходим особый порядок оформления применения БПЛА, включающий в себя получение судебного решения [5]. Статья 9 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>2</sup> предусматривает определенные ограничения доступа к таким сведениям. В ней указано, что информация, составляющая профессиональную тайну, может быть предоставлена третьим лицам в соответствии с федеральными законами и (или) по решению суда.

Во-первых, использование БПЛА на законодательном уровне подразумевает необходимость разработки специальных правовых актов, устанавливающих правила и порядок использования этих устройств в рамках МВД России. Например, необходимо будет законодательно определить цели и задачи, для которых могут использоваться БПЛА, а также условия использования, требования к их производству и обязательности сертификации.

Во-вторых, возможно нарушение прав граждан в связи с использованием БПЛА. Необходимы правила и гарантии, обеспечивающие конфиденциальность персональных данных граждан<sup>3</sup> при использовании этих технологий, а также запрет на использование БПЛА без наличия решения суда или иных официальных документов, дающих разрешение на проведение мониторинга и наблюдения.

<sup>2</sup> Об информации, информационных технологиях и о защите информации : Федер. закон № 149-ФЗ : принят Гос. Думой 8 июля 2006 г. : одобрен Советом Федерации 14 июля 2006 г. : в ред. от 29 янв. 2022 г. : с изм. и доп., вступ. в силу с 1 марта 2023 г. // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_61798/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798/) (дата обращения: 4 марта 2023 г.).

<sup>3</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. : с изм., одобренными в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г. // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) (дата обращения: 21.02.2023).

В-третьих, возможно возникновение технических проблем, включая потерю связи с БПЛА или сбой в работе его устройств во время выполнения задач. В данном случае возникает необходимость в разработке правил и алгоритмов аварийного выключения БПЛА в случае невозможности контролировать его движение или управлять им из-за технических проблем.

Кроме того, на законодательном уровне необходимо рассмотреть вопрос о создании специализированных подразделений и квалификационных требований для обучения и работы с БПЛА. В силу особенностей управления такие подразделения должны иметь соответствующие лицензии и сертификаты.

Таким образом, использование БПЛА в системе МВД России может быть эффективным решением задач охраны общественной безопасности. Но на законодательном уровне необходимы описание всех правовых рамок и порядков использования БПЛА, а также разработка мер для обеспечения конфиденциальности и защиты прав граждан, управление техническими проблемами и создание специ-

альных подразделений с высокой квалификацией сотрудников.

Кроме этого, если БПЛА документально оформить как техническое средство, используемое при проведении оперативно-розыскных мероприятий, то информация, полученная в ходе его применения, будет являться результатом оперативно-розыскной деятельности и соответственно может использоваться в качестве доказательств.

Несмотря на все преимущества использования беспилотных систем в системе МВД России при осуществлении розыска лиц, без вести пропавших, необходимо помнить, что эти системы не являются панацеей. Они могут быть бессильными в ряде условий, включая плохую погоду, высокие горы и другие труднодоступные территории, где они могут не справиться со своими функциями. Тем не менее БПЛА представляют собой мощный инструмент для правоохранительных органов, помогающий быстро и эффективно решать проблемы с розыском без вести пропавших людей.

#### Список литературы:

1. Анишкин Ю. П. Управление инновациями в системе управления инновационным развитием компании : учеб. для бакалавров. Москва, 2019.
2. Грошиков В. А. Использование видеонаблюдения в раскрытии тяжких преступлений // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2015. № 1 (32). С. 95–98.
3. Жданов Ю. Н., Овчинский В. С. Киберполиция XXI века. Международный опыт / под ред. С. К. Кузнецова. Москва, 2020.
4. Кежов А. А., Грачев Ю. А., Степанов И. В. Организационно-правовое обеспечение беспилотных комплексов в системе МВД России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3 (71). С. 40–43.
5. Кондрашечкин Р. В. О некоторых оперативно-розыскных методах использования телекоммуникационных сетей для установления местонахождения разыскиваемых лиц // Актуальные вопросы организации розыскной работы: электрон. сб. науч. ст. по материалам межвед. круг. стола (Московский областной филиал МосУ МВД России имени В. Я. Кикотя, 18 ноября 2016 г.) / под ред. В. В. Абрамочкина. Москва, 2017. С. 29–32.
6. Кузнецов С. М. Информационные технологии. Москва, 2008.

#### References:

1. Aniskin Yu. P. Upravlenie innovatsiyami v sisteme upravleniya innovatsionnym razvitiem kompanii : ucheb. dlya bakalavrov. Moskva, 2019.
2. Groshikov V. A. The use of video surveillance in the disclosure of serious crimes // Bulletin of the Volgograd Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2015. № 1 (32).
3. Zhdanov Yu. N., Ovchinskij V. S. Kiberpoliciya XXI veka. Mezhdunarodnyj opyt / pod red. S. K. Kuznecova. Moskva, 2020. S. 57–61.
4. Kezhov A. A., Grachev Yu. A., Stepanov I. V. Organizational and legal support of unmanned complexes in the system of the Ministry of Internal Affairs of Russia // Bulletin of the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2016. № 3 (71). P. 40–43.
5. Kondrashechkin R. V. O nekotorykh operativno-rozysknykh metodah ispol'zovaniya telekommunikatsionnykh setej dlya ustanovleniya mestonahozhdeniya razyskivaemykh lic // Aktual'nye voprosy organizatsii rozysknoj raboty: elektron. sb. nauch. st. po mat-lam mezhdved. krug. stola (Moskovskij oblastnoj filial MosU MVD Rossii imeni V. Ya. Kikotya, 18 noyabrya 2016 g.) / pod red. V. V. Abramochkina. Moskva, 2017.
6. Kuznecov S. M. Informatsionnye tekhnologii. Moskva, 2008.
7. Martini Dogerti. BPLA. Pervyj illyustrirovannyj putevoditel' po BPLA. Moskva, 2017.

7. *Мартин Догерти*. БПЛА. Первый иллюстрированный путеводитель по БПЛА. Москва, 2017.
8. *Моисеев Н. А., Новоселов Н. Г.* Об использовании беспилотных летательных аппаратов в оперативно-разыскной деятельности // Вестник Дальневосточного юридического института МВД России. 2019. № 1 (46). С. 125–130.
9. *Петров И. В.* Проблема системы основных понятий и терминов в сфере безопасности и оперативно-розыскной деятельности // Военно-юридический журнал. 2011. № 11. С. 14–18.
10. *Шаров В. И.* Интернет как источник оперативно-розыскной и процессуальной информации // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2016. № 3 (35). С. 111–114.
8. *Moiseev N. A., Novoselov N. G.* On the use of unmanned aerial vehicles in operational investigative activities // Bulletin of the Far Eastern Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2019. № 1 (46). P. 125–130.
9. *Petrov I. V.* The problem of the system of basic concepts and terms in the field of security and operational investigative activities // Military Law Journal. 2011. № 11. P. 14–18.
10. *Sharov V. I.* Internet as a source of operational-investigative and procedural information // Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2016. № 3 (35).

**Для цитирования:**

*Красовская Елена Леонидовна.* Использование беспилотных летательных аппаратов в системе МВД России при осуществлении оперативно-розыскной деятельности, в том числе розыска без вести пропавших // Труды Академии управления МВД России. 2023. № 3 (67). С. 190–195.

**For citation:**

*Krasovskaya Elena Leonidovna.* The use of Unmanned Aerial Vehicles in the System of the Ministry of Internal Affairs of Russia in the Implementation of Operational Search Activities, Including the Search for Missing Persons // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2023. № 3 (67). P. 190–195.

**Матвеев Дмитрий Олегович**,  
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

ORCID 0000-0002-0644-3510

E-mail: Dimon1205M@rambler.ru

Научная специальность:  
5.1.2. Публично-правовые  
(государственно-правовые) науки

УДК 342.6

DOI 10.24412/2072-9391-2023-367-196-203

Дата поступления статьи: 16 марта 2023 г.

Дата принятия статьи в печать: 18 сентября 2023 г.

**Dmitriy Olegovich Matveev**,  
Adjunct of the 3<sup>rd</sup> Faculty  
(Training of Scientific and Pedagogical Staff),  
Management Academy of the Ministry  
of the Interior of Russia,  
Russian Federation, 125171, Moscow,  
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8

ORCID 0000-0002-0644-3510

E-mail: Dimon1205M@rambler.ru

Scientific specialty:  
5.1.2. Public Law  
(State Law) Sciences

## Генезис понятия «взаимодействие» применительно к деятельности МВД России и ФСИН России

## The Genesis of the Concept of "Interaction" in Relation to the Activities of the Ministry of Internal Affairs of Russia and the Federal Penitentiary Service of Russia

### Аннотация

Актуальность изучения процесса развития научных взглядов на сущность понятия «взаимодействие» применительно к деятельности МВД России и ФСИН России обусловлена потребностью в научном сопровождении управленческих процессов в данных правоохранительных органах на современном этапе.

*Постановка проблемы:* общеизвестно, что первопричиной многих разногласий в практической деятельности является неоднозначное понимание фундаментальных понятий в той или иной сфере общественных отношений. В обстановке возрастающей международной напряженности и, как следствие, обострения негативных процессов в нашей стране, способных повлечь массовые нарушения прав граждан, правоохранительным органам государства необходимо объединить усилия, сплотиться для противостояния возникающим угрозам. МВД России традиционно занимает центральное место в системе таких органов. Именно МВД России, на наш взгляд, обладает всеми средствами, необходимыми для

### Abstract

*The relevance* of studying the process of developing scientific views on the essence of the concept of "interaction" in relation to the activities of the Ministry of Internal Affairs of Russia and the Federal Penitentiary Service of Russia is due to the need for scientific support of management processes in these law enforcement agencies at the present stage.

*Problem statement:* it is well known that the root cause of many disagreements in practice is an ambiguous understanding of fundamental concepts in a particular sphere of public relations. In an environment of increasing international tension and, as a result, the aggravation of negative processes in our country that can lead to massive violations of citizens' rights, the law enforcement agencies of the state need to join forces, unite to confront emerging threats. The Ministry of Internal Affairs of Russia traditionally occupies a central place in the system of such bodies. It is the Ministry of Internal Affairs of Russia, in our opinion, that has all the means necessary to effectively combat crime, which means that it should become an agency coordinating the interaction of all elements of the law

эффективной борьбы с преступностью, а значит, должно стать ведомством, координирующим взаимодействие всех элементов правоохранительной системы при решении задач по обеспечению внутренней безопасности. Как было сказано выше, эффективному выполнению практических задач в любой сфере должно предшествовать их научное исследование. В данном случае должно быть уделено внимание изучению такого понятия, как взаимодействие в органах внутренних дел. При этом наиболее глубокое осмысление семантики этого явления возможно лишь посредством ретроспективного анализа научных взглядов на его сущность. Пенитенциарная система нашей страны, ныне отнесенная к ФСИН России, в недалеком прошлом являлась неотъемлемой частью органов внутренних дел. Науки управления в органах внутренних дел и уголовно-исполнительной системе хотя и развивались самостоятельно, однако оказывали друг на друга большое влияние. В этой связи для полноты понимания процессов взаимодействия в МВД России необходимо дополнительное изучение аналогичных явлений в деятельности Федеральной службы исполнения наказаний.

**Цель исследования:** изучение основных этапов развития научной мысли о сущности понятия «взаимодействие» применительно к деятельности МВД России и ФСИН России.

**Методы исследования:** в исследовании использованы общенаучные методы: анализ, синтез, дедукция, индукция, позволившие проанализировать содержащиеся в научной литературе определения.

**Результаты и ключевые выводы:** большинство исследователей, занимавшихся изучением вопросов взаимодействия применительно к деятельности МВД России и ФСИН России, уделяли внимание семантическому анализу данного явления, выделению его сущностных характеристик. Длительное функционирование органов внутренних дел и исправительных учреждений в рамках единой системы обусловило унификацию научных подходов к пониманию сущности взаимодействия в этих ведомствах. Данная традиция существует и поныне.

**Ключевые слова:** взаимодействие; МВД России; ФСИН России; органы внутренних дел; уголовно-исполнительная система; сущность; признаки.

enforcement system in solving internal security tasks. As mentioned above, the effective implementation of practical tasks in any field should be preceded by their scientific research. In this case, attention should be paid to the study of such a concept as interaction in the internal affairs bodies. At the same time, the most profound understanding of the semantics of this phenomenon is possible only through a retrospective analysis of scientific views on its essence. The penitentiary system of our country, now referred to the Federal Penitentiary Service of Russia, in the recent past was an integral part of the internal affairs bodies. The sciences of management in the internal affairs bodies and the penal system, although they developed independently, nevertheless had a great influence on each other. In this regard, in order to fully understand the processes of interaction in the Ministry of Internal Affairs of Russia, additional study of similar phenomena in the activities of the Federal Penitentiary Service is necessary.

**The purpose of the study:** to study the main stages of the development of scientific thought about the essence of the concept of "interaction" in relation to the activities of the Ministry of Internal Affairs of Russia and the Federal Penitentiary Service of Russia.

**Research methods:** general scientific methods were used in the study: analysis, synthesis, deduction, induction, which made it possible to analyze the definitions contained in the scientific literature.

**Results and key conclusions:** most of the researchers who studied the issues of interaction in relation to the activities of the Ministry of Internal Affairs of Russia and the Federal Penitentiary Service of Russia paid attention to the semantic analysis of this phenomenon, highlighting its essential characteristics. The long-term functioning of internal affairs bodies and correctional institutions within a single system has led to the unification of scientific approaches to understanding the essence of interaction in these departments. This tradition still exists today.

**Keywords:** interaction; Ministry of Internal Affairs of Russia; Federal Penitentiary Service of Russia; internal affairs bodies; penal enforcement system; essence; signs.

Являясь элементами единого государственного механизма, органы всех вет-

вей власти при реализации возложенных на них функций не могут действовать авто-

номно — они вынуждены взаимодействовать между собой. Наиболее остро потребность в консолидации сил и средств проявляется в деятельности правоохранительных органов государства. Защита прав граждан и юридических лиц, борьба с преступностью, профилактика правонарушений — важнейшие задачи органов охраны правопорядка — требуют объединения усилий всех уполномоченных субъектов.

Ни для кого не секрет, что среди правоохранительных органов, осуществляющих борьбу с преступностью в нашей стране, ведущую роль играет МВД России, силами которого раскрывается и расследуется большая часть преступлений и административных правонарушений. Исполнение подавляющего числа наказаний, предусмотренных отечественным уголовным законодательством, возложено на ФСИН России, которая путем реализации процесса исправления лиц, осужденных за совершение преступлений, содействует профилактике новых противоправных деяний. Надо отметить, что отечественная пенитенциарная система, возглавляемая ФСИН России, не единожды за свою историю меняла ведомственную принадлежность. Начиная с 1879 г., когда было создано Главное тюремное управление, объединившее под своим началом все существующие на тот момент места заключения, пенитенциарная система поочередно являлась частью то Министерства (Наркомата) внутренних дел, то Министерства (Наркомата) юстиции. При этом наиболее длительное руководство пенитенциарными учреждениями осуществляло Министерство (Наркомат) внутренних дел — с 1879 по 1895 г., с 1922 по 1953 г., и с 1954 по 1998 г. [24, с. 11]. Учитывая все вышесказанное, не вызывает сомнений особая роль, которую играет взаимодействие МВД России и ФСИН России на современном этапе развития правоохранительных органов нашей страны.

Для того чтобы понять уровень сложившихся на данный момент взаимоотношений между МВД России и ФСИН России, а также определить перспективы их дальнейшего развития, необходимо обратиться к семантическому анализу понятия «взаимодействие» применительно к деятельности данных правоохранительных органов.

Наука управления не была первой дисциплиной, занимавшейся исследованием вопросов взаимодействия. Появлению работ по осмыслению категории взаимодействия мы обязаны, в первую очередь, таким наукам, как философия, кибернетика, общая теория систем.

Впервые взаимодействие в системах в 20-х гг. XX в. исследовал известный русский ученый-экономист А. А. Богданов (1873—1928). Он явился основоположником новой научной дисциплины — Всеобщей организационной науки (тектологии), главным положением которой явилась мысль о том, что любое явление необходимо изучать с учетом его организации (т. е. взаимосвязи между собой всех его составляющих, а также отношения целого явления с внешними системами). По мнению А. А. Богданова, единые законы организации систем действуют в отношении любых объектов, а структурные связи и закономерности характерны даже для самых разнородных явлений [4]. На сегодняшний день можно с уверенностью утверждать, что учение А. А. Богданова явилось первой попыткой представить общую теорию систем.

Впоследствии развитием положений общей теории систем в своих работах занимались такие ученые, как Н. Винер, О. Ланге, Людвиг фон Берталанфи, М. Месарович, У. Р. Эшби. Среди соотечественников, внесших значительный вклад в развитие идей взаимодействия, можно выделить исследователей — Н. М. Амосова, В. И. Вернадского, В. М. Глушкова, А. И. Уёмова, А. Л. Чижевского и др.

Толчком для изучения взаимодействия в науке управления явились процессы специализации и дифференциации труда, проявившиеся на рубеже XIX—XX вв. в производстве и экономике большинства развитых стран Запада. Именно в этот период взаимодействие стало рассматриваться как объективная закономерность процесса управления и стало изучаться с целью его организации и придания ему направленного характера [6].

Специализация в производстве предопределила появление новых подходов к решению проблем в сфере управления. Достижения управленческой науки, а именно разработка основ организации взаимодействия, нашли свое отражение в работах таких иностранных ученых, как Дж. Бернхем, Т. Парсонс, А. Слоун, Ф. Тейлор, А. Файоль, Г. Форд, Г. Черч, Г. Эмерсон и др.

Среди вышеуказанных исследователей наибольший вклад в изучение проблем взаимодействия, на наш взгляд, внес Ф. Тейлор. Он первым из ученых в своих работах стал уделять внимание таким вопросам, как организация взаимодействия в управленческом процессе, введение порядка в организации распределения работ, поиск и распределение персонала [21].

В России идеи научной организации управления получили свое развитие в 20-е гг.

XX в. Им были посвящены труды А. К. Гастева, Л. А. Жданова, П. М. Керженцева и других авторов. Вместе с тем, как пишет А. Н. Власов, вопросы управления в правоохранительной сфере на данном этапе практически не рассматривались, так как внимание прежде всего уделялось вопросам управления в социалистическом хозяйстве [6].

Первые вопросы взаимодействия в правоохранительных органах стали предметом изучения отечественных правоведов на рубеже 60–70-х гг. прошлого столетия. Взаимодействию в системе органов внутренних дел посвящали работы такие ученые, как: С. Е. Вицин [5], В. З. Весёлый, А. П. Ипакян [14], В. Г. Кутушев, А. Ф. Майдыков [16], Г. А. Туманов и др. Так, например, В. Г. Кутушев под взаимодействием понимает «основанное на законах и подзаконных актах, согласованное по задачам, направлениям и времени совместное использование сил и средств органа внутренних дел, других государственных органов, общественных организаций и трудовых коллективов в интересах достижения общей цели обеспечения правопорядка в городе или районе» [19, с. 88].

Примерно в этот же период отдельные авторы стали рассматривать исправительно-трудовые учреждения, которые являлись на тот момент частью системы органов внутренних дел, как специфическую социальную систему, наделенную целями и задачами, имеющую собственную структуру и функции. Данное обстоятельство обусловило необходимость отдельной, более глубокой разработки вопросов взаимодействия как внутри данной системы, так и с другими субъектами [6].

Наиболее весомый вклад в исследование вопросов организации взаимодействия в уголовно-исполнительной системе на данном этапе внесли такие ученые, как: А. А. Аксёнов [1], Д. В. Гребельский [8], В. В. Дедюхин и Ф. Г. Канцарин [10], К. К. Ермаков, М. П. Мелентьев [17] и др. Так, например, в учебном пособии, изданном в 1978 г. за авторством В. В. Дедюхина и Ф. Г. Канцарина, было определено значение и сущность взаимодействия структурных подразделений пенитенциарного учреждения, дана характеристика его основных направлений, а также указаны типичные недостатки организации. Под взаимодействием частей и служб исправительных учреждений авторы понимают основанные на законах и подзаконных актах, совместные или согласованные по задачам, направлениям и времени действия в интересах выполнения служебно-оперативных задач с максимальной эффективностью [10].

Несмотря на довольно активный интерес, проявленный к теме взаимодействия со стороны вышеуказанных исследователей, необходимо отметить, что вопросы, связанные с ней, были изучены недостаточно полно. Вызвано это было тем обстоятельством, что органы внутренних дел в указанный период представляли собой довольно закрытую социальную систему, что не позволяло подробно исследовать проблемы организации взаимодействия как внутри нее, так и с иными субъектами. Разработки осуществлялись узким кругом специалистов, имеющих доступ к материалам ограниченного пользования. Это обусловило субъективизм в оценке ситуации.

Новым импульсом к изучению проблем взаимодействия послужили демократические преобразования, происходившие в нашей стране в конце 80-х — в начале 90-х гг. Деятельность органов внутренних дел и уголовно-исполнительной системы стала более открытой и прозрачной, перед ними были поставлены новые цели и задачи, появились дополнительные функции, изменения коснулись структуры этих органов. Исходя из этого, появился запрос на проведение более глубоких научных исследований в сфере их деятельности, в том числе и по вопросам взаимодействия. Так, на данном этапе стали известными работы В. Е. Южанина [23], в которых автор характеризует правовое регулирование взаимодействия в органах внутренних дел в целом и в уголовно-исполнительной системе в частности, формулирует основные принципы взаимодействия, а также предлагает пути его совершенствования.

Важной особенностью развития научной мысли в рассматриваемый период явился акцент на изучение особенностей взаимодействия органов внутренних дел и уголовно-исполнительной системы по отдельным направлениям деятельности. Так, например, Н. Н. Жильским был описан механизм взаимодействия органов внутренних дел и внутренних войск при осуществлении охраны общественного порядка [12]. И. О. Кулиев рассмотрел проблемы взаимодействия МВД России со средствами массовой информации при разрешении межнациональных конфликтов [15]. Н. П. Барабанов раскрыл особенности взаимодействия пенитенциарных учреждений с иными правоохранительными органами в рамках организации противодействия незаконному обороту наркотических средств и распространению наркомании [3]. Кроме того, были также проведены диссертационные исследования Ф. Ф. Давыдовым по проблемам сотрудничества испра-

вительных учреждений с религиозными организациями [9] и Г. Г. Никитиным по проблемам взаимодействия администрации исправительных колоний с общественностью в целях исправления осужденных [20].

Указом Президента Российской Федерации от 28 июля 1998 г. № 904 уголовно-исполнительная система в рамках реформирования была передана в ведение Министерства юстиции Российской Федерации<sup>1</sup>. Еще через шесть лет, в 2004 г., Главное управление исполнения наказаний Минюста России было реорганизовано в самостоятельную службу — ФСИН России<sup>2</sup>. Ни у кого не вызывает сомнения, что данные преобразования явились важным шагом на пути совершенствования деятельности отечественной пенитенциарной системы — в частности, были созданы условия для дальнейшей гуманизации исполнения уголовных наказаний. Кроме того, как пишет, Ю. И. Калинин, в результате этого уголовно-исполнительная система приобрела совершенно иное качество. ФСИН России стала полноправным участником политико-правовых отношений с иными органами различных уровней и ветвей власти (ФСБ России, МВД России, суды, прокуратура и другие) [14]. Значение высших руководителей отечественной пенитенциарной системы в формировании уголовно-исполнительной политики возросло как никогда.

Вместе с тем следует отметить, что «отпочкование» уголовно-исполнительной системы от МВД России имело для нее и негативные последствия. Став самостоятельной, пенитенциарная система была вынуждена принять ряд функций, ранее выполняемых иными подразделениями органов внутренних дел. Так, вновь созданному ведомству пришлось решать задачи по конвоированию осужденных и лиц, заключенных под стражу, правовому и медицинскому обеспечению, кадровой работе и профессиональному образованию. Помимо этого, как показала практика, по ряду направлений деятельности ФСИН России обойтись без помощи МВД России до сих пор не в состоянии (например, ресоциализация лиц, освободившихся из мест лишения свободы, розыск

бежавших из исправительных учреждений и следственных изоляторов, противодействие экстремизму и т. д.). Именно осознание этой проблемы послужило в дальнейшем причиной появления ряда нормативных правовых актов, направленных на совершенствование взаимодействия двух ведомств<sup>3</sup>.

Изменения в организации и правовом обеспечении деятельности МВД России и ФСИН России послужили основанием для проведения новых научных изысканий по вопросам взаимодействия данных ведомств как между собой, так и с другими субъектами. В 2005 г. вышла в свет монография Р. Г. Миронова, посвященная проблеме взаимодействия органов внутренних дел и уголовно-исполнительной системы по обеспечению национальной безопасности в сфере правопорядка. В данной работе автор, опираясь на разработки предыдущих лет, определяет взаимодействие как «функционирование взаимосвязанных общей целью элементов системы органов внутренних дел и уголовно-исполнительной системы, объединенных в единую систему, занимающих равное положение, согласованное по месту и времени на основе кооперации, делового сотрудничества, взаимопомощи, направленное на эффективное и рациональное устранение внутренних угроз и конфликтов и нормализацию сложившейся обстановки в кратчайшие сроки в соответствии с действующим законодательством» [19]. В 2009 г. Г. В. Артамонов защитил кандидатскую диссертацию по вопросам взаимодействия оперативных отделов ФСИН России с подразделениями по борьбе с экономическими преступлениями МВД России. Проблему взаимодействия в сфере предупреждения преступлений лицами, состоящими на учете в уголовно-исполнительных инспекциях, исследовала И. С. Минаева [18]. Особенности взаимодействия МВД России и ФСИН России с иными субъектами изучали: И. С. Баженов, Н. П. Белая, Н. В. Желтова, И. В. Иващук, А. П. Матвеев, А. С. Потапова, О. В. Петрова и др.

<sup>3</sup> См., например: О порядке взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы исполнения наказаний при реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии : постановление Правительства Рос. Федерации от 19 июля 2012 г. № 728 : в ред. от 13 марта 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 31. ст. 4359; Об утверждении Регламента взаимодействия ФСИН России и МВД России по предупреждению совершения лицами, состоящими на учете уголовно-исполнительных инспекций, преступлений и других правонарушений : приказ Минюста России № 190, МВД России № 912 от 4 октября 2012 г. : ред. от 20 января 2017 г. // Рос. газ. 26 окт. 2012. № 248; и др.

<sup>1</sup> О передаче уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации в ведение Министерства юстиции Российской Федерации : Указ Президента Рос. Федерации от 28 июля 1998 г. № 908 : в ред. от 8 мая 2005 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3841.

<sup>2</sup> Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний : Указ Президента Рос. Федерации от 13 октября 2004 г. № 1314 : в ред. от 11 апреля 2022 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 42. Ст. 4109.

Рассматривая взаимодействие как одну из важнейших функций, реализуемых в деятельности МВД России и ФСИН России, каждый из упомянутых нами исследователей пытался выделить присущие этому явлению признаки. Изучение научной литературы свидетельствует, что часть признаков, характеризующих понятие взаимодействия, выделяются в качестве обязательных всеми авторами, а в отношении отдельных признаков существуют разногласия. Так, наиболее важными признаками взаимодействия признаются следующие:

а) взаимодействие — это частная разновидность взаимосвязи как более общего философского понятия, представляющего собой взаимозависимость отдельных элементов [11, с. 193];

б) многосубъектность — для взаимодействия необходимо как минимум два субъекта [8, С. 71];

в) наличие согласованности между взаимодействующими элементами [1, 8];

г) согласованность таких действий по месту, времени и целям [10];

д) динамичность элементов взаимодействующей системы [6];

е) объективная необходимость такой деятельности [12; 17].

Таким образом, проведенное исследование показало, что взаимодействие является важным философским понятием, осмыслением которого занимались ученые в различных отраслях научного знания. Особое внимание данной категории было уделено в трудах исследователей, посвященных изучению управленческих вопросов в деятельности правоохранительных органов, в первую очередь МВД России и ФСИН России. Разнообразие авторских подходов к пониманию сущности и механизма взаимодействия применительно к деятельности данных органов обусловлено неоднократными изменениями в их структуре и функциональном наполнении.

#### Список литературы:

1. Аксёнов А. А. О понятии «организация взаимодействия» // Исправительно-трудовые учреждения. 1978. Вып. 5. С. 33–35.
2. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования). Москва, 1973. 384 с.
3. Барабанов Н. П. Исправительные учреждения России в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств и наркоманией (криминологические, пенитенциарные, правовые и организационные аспекты предупреждения). Рязань, 2000. 238 с.
4. Богданов А. А. Тектология: всеобщая организационная наука : в 2 кн. Москва, 1989. Кн. 1. 304 с.
5. Вицин С. Е. Системный подход и преступность. Москва, 1980. 140 с.
6. Власов А. Н. Теоретический аспект организации взаимодействия уголовно-исполнительной системы с органами внутренних дел // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2007. № 2. С. 41–47.
7. Гвишиани Д. М. Организация и управление. Социологический анализ буржуазных теорий. Москва, 1971. 536 с.
8. Гребельский Д. В. Теоретические основы и организационно-правовые проблемы оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел. Москва, 1997. 171 с.
9. Давыдов Ф. Ф. Организация сотрудничества исправительных учреждений с рели-

#### References:

1. Aksyonov A. A. O ponyatii «organizaciya vzaimodejstviya» // Ispravitel'no-trudovye uchrezhdeniya. 1978. Vyp. 5. S. 33–35.
2. Afanas'ev V. G. Nauchnoe upravlenie obshchestvom (opyt sistemnogo issledovaniya). Moskva, 1973. 384 s.
3. Barabanov N. P. Ispravitel'nye uchrezhdeniya Rossii v bor'be s nezakonnym oborotom narkoticheskikh sredstv i narkomaniej (kriminologicheskie, penitenciarnye, pravovye i organizacionnye aspekty preduprezhdeniya). Ryazan', 2000. 238 s.
4. Bogdanov A. A. Tektologiya: vseobshchaya organizacionnaya nauka : v 2 kn. Moskva, 1989. Kn. 1. 304 s.
5. Vicin S. E. Sistemnyj podhod i prestupnost'. Moskva, 1980. 140 s.
6. Vlasov A. N. Theoretical aspect of the organization of interaction of the penal enforcement system with the internal affairs bodies // Criminal-Executory System: law, economy, management. 2007. № 2. S. 41–47.
7. Gvishiani D. M. Organizaciya i upravlenie. Sociologicheskij analiz burzhuaiznyh teorij. Moskva, 1971. 536 s.
8. Grebel'skij D. V. Teoreticheskie osnovy i organizacionno-pravovye problemy operativno-rozysknoj deyatel'nosti organov vnutrennih del. Moskva, 1997. 171 s.
9. Davydov F. F. Organizaciya sotrudnichestva ispravitel'nyh uchrezhdenij s religioznymi organizacijami : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Moskva, 1999. 24 s.
10. Dedyuhin V. V., Kancarin F. G. Vzaimodejstvie chastej i sluzhb ispravitel'no-trudovyh

- гиозными организациями : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1999. 24 с.
10. Дедюхин В. В., Канцарин Ф. Г. Взаимодействие частей и служб исправительно-трудовых учреждений в борьбе с правонарушениями. Москва, 1978. 40 с.
  11. Долгополов А. А. Основы организации взаимодействия органов внутренних дел с иными субъектами органов исполнительной власти // Общество и право. 2012. № 2 (39). С. 192–196.
  12. Жильский Н. Н. Правовые и организационные основы взаимодействия органов внутренних дел с внутренними войсками в охране общественного порядка : дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 1995.
  13. Ипакян А. П. Взаимодействие и координация. Основы научной организации управления и труда в органах внутренних дел. Москва, 1973. 112 с.
  14. Калинин Ю. И. Реформирование уголовно-исполнительной системы Минюста России // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2002. № 9. С. 45–50.
  15. Кулиев И. О. Организация взаимодействия органов внутренних дел со средствами массовой информации в условиях межнациональных конфликтов : дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1996.
  16. Майдыков А. Ф. Управление городским, районным органом внутренних дел (внутриорганизационный аспект). Москва, 1979. 113 с.
  17. Мелентьев М. П. Функции и структура управления исправительно-трудовыми учреждениями. Рязань, 1971. 71 с.
  18. Минаева И. С. Организационно-правовые основы взаимодействия уголовно-исполнительной системы и органов внутренних дел в сфере предупреждения совершения преступлений осужденными к наказаниям и иным мерам уголовно-правового характера, не связанным с изоляцией от общества : дис. ... канд. юрид. наук. Псков, 2021.
  19. Миронов Р. Т. Взаимодействие органов внутренних дел и уголовно-исполнительной системы по обеспечению национальной безопасности в сфере правопорядка : моногр. Уфа, 2005. 295 с.
  20. Никитин Г. Г. Организация взаимодействия исправительно-трудовой колонии с общественностью в решении задач исправления и перевоспитания осужденных : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1987. 24 с.
  21. Основы менеджмента / под ред. О. А. Зайцева, А. А. Радугина. Москва, 2000. 432 с.
  22. uchrezhdenij v bor'be s pravonarusheniyami. Moskva, 1978. 40 s.
  11. Dolgoplov A. A. Bases of the organization of interaction of law-enforcement bodies with other subjects of executive authorities // Obshchestvo i pravo. 2012. № 2 (39). S. 192–196.
  12. Zhil'skij N. N. Pravovye i organizacionnye osnovy vzaimodejstviya organov vnutrennih del s vnutrennimi vojskami v ohrane obshchestvennogo porjodka : dis. ... kand. yurid. nauk. St. Peterburg, 1995.
  13. Ipakyan A. P. Vzaimodejstvie i koordinaciya. Osnovy nauchnoj organizacii upravleniya i truda v organah vnutrennih del. Moskva, 1973. 112 s.
  14. Kalinin Yu. I. Reformirovanie ugolovno-ispolnitel'noj sistemy Minyusta Rossii // Byulleten' Ministerstva yusticii Rossijskoj Federacii. 2002. № 9. S. 45–50.
  15. Kuliev I. O. Organizaciya vzaimodejstviya organov vnutrennih del so sredstvami massovoj informacii v usloviyah mezhnacional'nyh konfliktov : dis. ... kand. yurid. nauk. Moskva, 1996.
  16. Majdykov A. F. Upravlenie gorodskim, rajonnym organom vnutrennih del (vnutriorganizacionnyj aspekt). Moskva, 1979. 113 s.
  17. Melent'ev M. P. Funkcii i struktura upravleniya ispravitel'no-trudovymi uchrezhdeniyami. Ryazan', 1971. 71 s.
  18. Minaeva I. S. Organizacionno-pravovye osnovy vzaimodejstviya ugolovno-ispolnitel'noj sistemy i organov vnutrennih del v sfere preduprezhdeniya soversheniya prestuplenij osuzhdennymi k nakazaniyam i inym meram ugolovno-pravovogo haraktera, ne svyazannym s izolyaciej ot obshchestva : dis. ... kand. yurid. nauk. Pskov, 2021.
  19. Mironov R. T. Vzaimodejstvie organov vnutrennih del i ugolovno-ispolnitel'noj sistemy po obespecheniyu nacional'noj bezopasnosti v sfere pravoporyadka : monogr. Ufa, 2005. 295 s.
  20. Nikitin G. G. Organizaciya vzaimodejstviya ispravitel'no-trudovoj kolonii s obshchestvennost'yu v reshenii zadach ispravleniya i perevospitaniya osuzhdennykh : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Moskva, 1987. 24 s.
  21. Osnovy menedzhmenta / pod red. O. A. Zajceva, A. A. Radugina. Moskva, 2000. 432 s.
  22. Osnovy upravleniya v organah vnutrennih del / pod red. A. P. Koreneva. Moskva, 1994. 395 s.
  23. Yuzhanin V. E. Mekhanizm realizacii nakazaniya v vide lisheniya svobody : avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. Moskva, 1986. 47 s.
  24. Yakovleva O. N., Mal'chuk O. I. The legal basis for transferring the penal system to the jurisdiction Ministry of Justice of the Russian Empire at the end of the XIX century // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo. 2017. № 25. S. 11–32.

22. Основы управления в органах внутренних дел / под ред. А. П. Коренева. Москва, 1994. 395 с.
23. Южанин В. Е. Механизм реализации наказания в виде лишения свободы : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 1986. 47 с.
24. Яковлева О. Н., Мальчук О. И. Правовые основы передачи пенитенциарной системы в ведение Министерства юстиции Российской империи в конце XIX в. // Вестник Томского государственного университета. Право. 2017. № 25. С. 11–32.

**Для цитирования:**

*Матвеев Дмитрий Олегович.* Генезис понятия «взаимодействие» применительно к деятельности МВД России и ФСИН России // Труды Академии управления МВД России. 2023. № 3 (67). С. 196–203.

**For citation:**

*Matveev Dmitriy Olegovich.* The Genesis of the Concept of “Interaction” in Relation to the Activities of the Ministry of Internal Affairs of Russia and the Federal Penitentiary Service of Russia // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2023. № 3 (67). P. 196–203.

**Сергеева Татьяна Николаевна,**  
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: bright\_crystal.0@mail.ru

Научная специальность:  
5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки

УДК 321.01

DOI 10.24412/2072-9391-2023-367-204-212

Дата поступления статьи: 15 марта 2023 г.

Дата принятия статьи в печать: 18 сентября 2023 г.

**Tatiana Nikolaevna Sergeeva,**  
Adjunct of the 3<sup>rd</sup> Faculty  
(Training of Scientific and Pedagogical Staff),  
Management Academy of the Ministry  
of the Interior of Russia,  
Russian Federation, 125171, Moscow,  
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8  
E-mail: bright\_crystal.0@mail.ru

Scientific speciality:  
5.1.1. Theoretical and Historical Legal Sciences

## Проблема сущности и функций Советского государства в трудах профессора А. П. Косицына

## The Problem of the Essence and Functions of the Soviet State in the Works of Professor A. P. Kositsyn

### Аннотация

**Актуальность:** современный этап развития человеческой цивилизации характеризуется растущим интересом к государству и его управленческим возможностям. Государство остается единственным институтом, способным обеспечивать неуклонное и безопасное развитие общества и личности. В контексте управления государство и его аппарат публичной власти являются наиболее эффективной социально-политической организацией, обеспечивающей упорядоченность общественных отношений с помощью юридических средств. Функции государства способствуют созданию и поддержанию общественного и правового порядка, что является необходимым условием для самореализации личности, общественного прогресса, гарантии прав и свобод человека. Однако следует отметить, что функциональные характеристики государства были осмыслены и признаны социально значимыми недавно. Советскими учеными-юристами впервые было проведено комплексное исследование функций государства, что привело к формированию отдельной научной теории. В свете этого важным и актуальным является обращение к научным трудам доктора юридических наук,

### Abstract

**The relevance:** the modern stage of the development of human civilization is characterized by a growing interest in the state and its managerial capabilities. The State remains the only institution capable of ensuring the steady and safe development of society and the individual. In the context of governance, the state and its apparatus of public power are the most effective socio-political organization that ensures the ordering of public relations through legal means. The functions of the State contribute to the creation and maintenance of social and legal order, which is a necessary condition for the self-realization of the individual, social progress and the guarantee of human rights and freedoms. However, it should be noted that the functional characteristics of the state have been comprehended and recognized as socially significant recently. For the first time, Soviet legal scientists conducted a comprehensive study of the functions of the state, which led to the formation of a separate scientific theory. In light of this, it is important and relevant to refer to the scientific works of Doctor of Law, Professor Alexander Pavlovich Kositsyn, whose research has made a significant contribution to the development of the theory of the function of the Soviet state.

\* Ранее — старший инспектор учебного отдела Астраханского суворовского военного училища МВД России.

\*\* Previously, he was a senior inspector of the training department of the Astrakhan Suvorov Military School of the Ministry of Internal Affairs of Russia.

профессора Александра Павловича Косицына, исследования которого внесли значительный вклад в развитие теории функции советского государства.

**Постановка проблемы:** вопрос определения функций государства на любом этапе развития является фундаментальным для науки государства и права. Это связано с тем, что функции государства отражают его сущность и социальное предназначение. Понимание главного и определяющего в государстве возможно благодаря изучению его функций. Функции государства также определяют его структуру. Структура государственной деятельности зависит от системы общественных отношений, на которые государство оказывает воздействие. Изменение функций приводит к изменению структуры государства. Вопрос о функциях государства до сегодняшнего дня остается дискуссионным. В юридической литературе встречаются противоположные подходы к определению и классификации функций государства. Особый научный интерес вызывают работы Александра Павловича Косицына, которые представляют собой значимую теоретическую и методологическую основу для изучения деятельности современного государства.

**Цель исследования:** выявление вклада профессора А. П. Косицына в развитие юридической науки.

**Методы исследования:** общенаучные (диалектический, анализ, синтез), частнонаучные (формально-юридический, сравнительно-правовой, исторический).

**Результаты и ключевые выводы:** в настоящее время трудно найти научную работу, посвященную функциям государства, которая бы не включала ссылки на труды А. П. Косицына. Научное наследие ученого включает более 110 работ, наиболее цитируемыми являются: «Социалистическое государство: Закономерности возникновения и развития» (Москва, 1970), «Государство всего народа» (Москва, 1963), «Социализм и государство» (Москва, 1976), они до сих пор остаются важными источниками информации и оказывают влияние на современные исследования в области функций государства. Таким образом, труды ученого стали неотъемлемой частью научного обсуждения функций государства, а разработанная им теория функций Советского государства внесла значимый вклад в развитие юридической науки.

**Ключевые слова:** Советское государство; сущность государства; функции государства; государство диктатуры пролетариата; общенауное государство.

**The problem statement:** the question of determining the functions of the state at any stage of development is fundamental to the science of state and law. This is due to the fact that the functions of the state reflect its essence and social purpose. Understanding the main and defining in the state is possible through the study of its functions. The functions of the state also determine its structure. The structure of state activity depends on the system of social relations on which the state has an impact. The change in functions leads to a change in the structure of the state. The question of the functions of the state remains debatable to this day. In the legal literature there are opposite approaches to the definition and classification of the functions of the state. Of particular scientific interest are the works of Alexander Pavlovich Kositsyn, which represent a significant theoretical and methodological basis for studying the activities of the modern state.

**The aim to statement:** identify the contribution of Professor A. P. Kositsyn in the development of legal science.

**The research methods:** general scientific (dialectical, analysis, synthesis), private scientific (formal legal, comparative legal, historical).

**The results and key conclusions:** currently, it is difficult to find a scientific work devoted to the functions of the state, which would not include references to the works of A. P. Kositsyn. The scientific heritage of the scientist includes more than 110 works, the most cited are: "The Socialist state: Patterns of origin and development" (Moscow, 1970), "The State of the whole People" (Moscow, 1963), "Socialism and the State" (Moscow, 1976), still remain important sources of information and influence modern research in the field of state functions. Thus, the scientist's works became an integral part of the scientific discussion about the functions of the state, and the theory of the functions of the Soviet state developed by him made a significant contribution to the development of legal science.

**Keywords:** Soviet state; essence of state; functions of state; state of dictatorship of proletariat; people's state.

Познание государства любого исторического периода предполагает необходимость изучения его функций, которые являются ключевыми характеристиками и ориентирами для всего общества.

В юридической литературе обозначенный вопрос имеет значительное количество научных трудов. Одним из наиболее значимых вкладов в разработку теории функций государства являются работы советских ученых. Среди них следует отметить выдающегося государствоведа Александра Павловича Косицына (1925–1988 гг.)<sup>1</sup>.

Проблема сущности и функций государства была одной из центральных в трудах А. П. Косицына. В ходе исследования данного вопроса ученый пришел к выводу, что «...сущность государства, его характер и социальное назначение наиболее полно раскрываются в тех направлениях деятельности государства, которые в соответствии с задачами государства на конкретном этапе развития составляют его основные функции» [8, с. 324]. Точку зрения А. П. Косицына разделяли такие ученые, как М. И. Байтин<sup>2</sup>, В. С. Петров<sup>3</sup>, Н. В. Черноголовкин<sup>4</sup>.

Иной точки зрения придерживался профессор А. И. Денисов, который отмечал, что «...функцией государства следует называть то в его деятельности, что характеризует ее предметно-политически, отражает ту или иную сторону сущности государства в каждый данный период его развития. Иначе говоря, это – содержание государственной деятельности» [2, с. 133].

**Сущность и функции государства диктатуры пролетариата.** Сущность социалистического государства, по мнению А. П. Косицына, «...и на этапе диктатуры пролетариата, и на современном этапе была и остается в принципе единой – социалистической» [8, с. 290]. Ученый выделял два этапа в развитии социалистического государства, каждый из которых характеризуется реализацией соответствующих функций.

Определение этих функций непосредственно раскрывает сущность государства.

Первый этап в развитии Советского государства представляет собой диктатуру пролетариата. По мнению А. П. Косицына, сущность пролетарского государства была двуединой.

Первая сторона сущности, по мнению ученого, это политическое насилие рабочего класса и его союзников над эксплуататорами, или *подавление сопротивления эксплуататорских классов*. Именно в этой сущности выражается основная функция социалистического государства, так как применяемое пролетарским государством революционное насилие основной целью преследовало социальное освобождение трудящихся, то есть уничтожение всех форм эксплуатации и угнетения. По нашему мнению, А. П. Косицын оригинален тем, что в этой деятельности он видит одновременно сущность и функцию государства.

Вторая сторона сущности диктатуры пролетариата заключается «...в его созидательной, организаторской деятельности и находит свое выражение в том невиданном доселе размахе демократии, которую диктатура пролетариата представляет всем трудящимся, то есть подавляющему большинству народа» [8, с. 292].

С момента своего возникновения социалистическое государство начало активный процесс перестройки ранее сложившейся системы общественных отношений, и главным направлением деятельности, основной сферой государственных интересов являлось экономическое строительство: «...это обусловило появление у государства диктатуры такой функции, которой никогда нигде не было у государств эксплуататорских – *хозяйственно-организаторской*» [7, с. 57]. Иными словами, государство начинает осуществлять контроль всех экономических процессов, происходящих в стране, к которым относятся процесс производства и распределения промышленных товаров.

А. П. Косицын отмечал, что пролетариат, овладев «командными высотами» в экономике, не передавал их в пользование рабочих коллективов и рабочего класса, а сразу обращал в достояние всего народа. Государство выступало организацией, учитывающей интересы всего общества, в связи с чем всенародная собственность принимает форму государственной социалистической собственности. В результате происходящих коренных изменений экономической сферы общественной жизни складывается достаточно масштабный «сектор» социалистической собственности, контролируя который государство постепенно переходит на высокие темпы экономического развития.

Далее ученый выделяет другое ключевое направление деятельности пролетарского госу-

<sup>1</sup> Доктор юридических наук, профессор, участник Великой Отечественной войны, Герой Советского Союза, заслуженный работник МВД СССР, генерал-майор внутренней службы. В 1955 г. успешно защитил кандидатскую диссертацию по международному праву, а в 1967 г. – докторскую диссертацию на тему «Социалистическое государство. Закономерности возникновения и развития». Им опубликовано более 110 научных работ, в числе которых такие, как «История советского государства и права». Т. 1–3. Москва, 1985 г. (ответственный редактор, автор теоретических глав); монографии «Государство всего народа». Москва, 1963; «Демократия страны Советов». Москва, 1974; «Конституция общенародного государства». Москва, 1977; «Государство, рожденное Октябрем». Москва, 1987 (в соавторстве); «Советская милиция: история и современность». Москва, 1987 (ответственный редактор, автор ряда глав) [1, с. 17].

<sup>2</sup> См.: Байтин М. И. Сущность и основные функции социалистического государства. Саратов, 1979.

<sup>3</sup> См.: Петров В. С. Советское общенародное государство: основные задачи и функции // Советское государство и право. 1974. № 9. С. 119–127.

<sup>4</sup> См.: Черноголовкин Н. В. Теория функций социалистического государства. Москва, 1970.

дарства — культурно-воспитательную функцию, сыгравшую впоследствии решающую роль в создании социалистической культуры. Основопологающие задачи, стоявшие перед государством диктатуры пролетариата, заключались в следующем: превращение культуры из достояния немногих в достояние всех, проведение работы по ликвидации неграмотности, приобщение миллионов людей к знанию и воспитание трудящихся в духе социализма.

Значимая роль в реализации культурно-воспитательной функции принадлежала общественным организациям и сообществам. К примеру, Всесоюзный ленинский коммунистический союз молодежи активно принимал участие в осуществлении культурно-воспитательной функции государства и занимался просветительской работой, способствовал повышению инициативы и проявлению интереса к обучению и науке среди советской молодежи. Таким образом, для реализации культурно-воспитательной функции социалистическим государством проводилась масштабная культурно-просветительская работа, в которой были задействованы не только органы власти, непосредственно занимающиеся данным направлением государственной деятельности, но и общественные организации, активно поддерживающие такую работу.

В качестве следующей функции государства диктатуры пролетариата, способствовавшей успешному решению задач по социалистическому преобразованию общества, А. П. Косицын выделял *функцию охраны правопорядка*. Следует отметить, что принцип социалистической законности с первых дней существования Советской власти определялся как важнейшее орудие борьбы за революционное переустройство общества. Победивший пролетариат должен ликвидировать старый правопорядок и законность и немедленно создать собственные законы, рассматривая отступление от них как посягательство на свою власть.

Также на первом этапе социалистического государства в области внешней политики ученый выделял *функцию обороны страны от нападений извне*, так как ввиду обострения международных политических отношений и внешней агрессии со стороны империалистических государств возникла необходимость создания собственных вооруженных сил для защиты границ государства от возможных захватов, планируемых иностранными империалистами.

С победой социализма у социалистического государства начинается переходный этап — от диктатуры пролетариата к общенародному государству. Особый научный интерес в изучении данного этапа, очевидно, вызван тем, что ранее выполняемая государством функция

подавления сопротивления эксплуататорских классов с постепенным переходом социалистического государства на второй этап (общенародное государство) «отмирает», так как «...по мере продвижения общества к социализму и постепенной ликвидации эксплуататорских классов первая сторона сущности социалистического государства — классовое насилие над эксплуататорами — все больше сужается и с полной победой социализма исчезает совсем» [8, с. 292].

Именно с этого момента начинается второй этап развития социалистического государства как государства общенародного.

**Сущность и функции общенародного государства.** По мнению некоторых советских ученых, общенародное государство определялось как новый «вид»<sup>5</sup> или «тип»<sup>6</sup> социалистического государства. Александр Павлович придерживался иной точки зрения, полагая, что общенародное государство «...является прямым продолжением государства диктатуры пролетариата, развивающим и совершенствующим те принципы, которые заложены в государстве нового, социалистического типа с момента его возникновения» [8, с. 288]. Также ученый полагал, что необходимо учитывать следующий факт: по мере развития общества сущность государства развивается, происходят определенные изменения, не только качественные, но и количественные. Изменения, происходящие в сущности социалистического государства, определяют переход от одного этапа развития государства к другому этапу. А. П. Косицын по этому поводу отмечал, что «...в условиях переходного периода с его антагонизмом классов и классовой борьбой насильственная и созидательная деятельность пролетарского государства является не простым механическим соединением, а внутренним, органическим единством двух сторон сущности государства социалистического типа, пронизывающим каждую его функцию» [8, с. 292].

Необходимо отметить, что с победой социализма исчезновение функции подавления сопротивления эксплуататорских классов представляет собой исчезновение одной из сторон сущности государства, что оказывает определяющее влияние на характер государственной власти и, соответственно, на осуществление всех функций государства.

Вторая сторона сущности социалистического государства — утверждение демократии ново-

<sup>5</sup> Лепешкин А. И. Программа КПСС и некоторые вопросы теории Советского социалистического государства и права // Советское государство и право. 1961. № 12. С. 3–14; Кравцов. Советское общенародное государство // Вопросы политической организации советского общества в период развернутого строительства коммунизма: сб. статей. Москва, 1962. С. 19.

<sup>6</sup> Гранов В. Съезд мира и созидания // Знание. 1962. С. 22; Фило-ненко Н. Учительская газета. 1961. 14 сент.

го типа — видоизменяется, получает более полное развитие.

Всенародная социалистическая демократия становится единственным проявлением сущности государства нового типа.

В результате изменений, отмечает ученый, «...которые произошли с победой социализма в сущности государства, оно перестало быть орудием политического господства одного класса, утратив извечно присущий государству характер машины классового давления» [8, с. 294].

С переходом государства в фазу общенародного автором обоснованы внутренние его функции: хозяйственно-организаторская, контроль за мерой труда и мерой потребления, культурно-воспитательная, охраны социалистического правопорядка, прав и свобод советских граждан.

Рассмотрим каждую из этих функций подробнее.

*Хозяйственно-организаторская функция.* По мнению А. П. Косицына, объем данной функции «определяется главной экономической задачей советского народа, которая состоит в том, чтобы в течение двух десятилетий создать материально-техническую базу коммунизма» [5, с. 76].

В общенародном государстве начинается активный процесс обобществления производства, который способствовал росту научно-технического прогресса, что, в свою очередь, дало возможность использования последнего в производстве. Для осуществления контроля со стороны государства за темпами экономического развития и его направления в ту отрасль промышленности, развитие которой для государства является приоритетным, была создана новая система государственного контроля над экономикой, усилено правовое регулирование народно-хозяйственных отношений. В этой связи А. П. Косицын отмечает, что объективные законы могут действовать только через экономическую политику государства, которая находит выражение в законодательных и правовых актах социалистического права. Ученый подчеркивает значение хозяйственного права во всей экономической жизни страны и отмечает, что, «выступая как регулятор хозяйственных отношений, правовые нормы являются действенным средством экономических задач строительства» [8, с. 334].

Хозяйственно-организаторская функция социалистического государства представляла собой сложный и многогранный процесс, охватывающий все сферы социалистического производства, включала в себя различные формы и методы воздействия государства на экономические процессы. Для более точного определения ее роли в социалистической экономике не-

которыми авторами было предложено разделить ее на несколько экономических функций. Так, согласно, предложению профессора А. И. Денисова, хозяйственно-организаторская функция государства может быть разделена на несколько экономических функций. В широком смысле это включает все виды «прямого воздействия» государства на экономическую жизнь общества. В узком смысле под этим понимается «руководство народным хозяйством через систему государственных органов» [3, с. 334]. Но такое деление, — по мнению А. П. Косицына, — мало что дает, потому что в первом случае речь идет об экономической роли социалистического государства вообще, а во втором — о непосредственном выражении этой роли в его хозяйственно-организаторской деятельности. Александр Павлович выступал против идеи множественности экономических функций государства, поскольку он считал, что экономическая деятельность государства, взятая в обобщенном виде, выражается именно в его единой хозяйственно-организаторской деятельности.

Рассматриваемая функция государства на современном этапе включает в себя создание благоприятных условий для развития экономики, поддержку предпринимательства, регулирование рынка и обеспечение социальной защиты населения. В современной России данная функция имеет большое значение, так как экономическое развитие является одним из приоритетных направлений государства, имеет правовую основу в виде законодательных актов, регулирующих экономические процессы и деятельность предприятий. К ним относятся: Конституция Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», Федеральный закон «О защите конкуренции», Федеральный закон «О государственной поддержке малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

Экономическая роль социалистического государства не ограничивалась хозяйственно-организаторской деятельностью, так как предполагаем осуществление *контроля за мерой труда и мерой потребления*. Связь этих двух функций столь неразрывна, что некоторые авторы вообще отрицают самостоятельность функции контроля за мерой труда и мерой потребления [10, с. 50–52].

По мнению А. П. Косицына, это не совсем правильно: «Нельзя не видеть, что деятельность общенародного государства по контролю за мерой труда и мерой потребления выходит за рамки собственно народного хозяйства, охватывает все

расширяющуюся сферу нехозяйственного потребления, а потому не поглощается хозяйственно-организаторской функцией» [6, с. 299]. Автор отмечает, что на XXVII съезде КПСС была поставлена задача — обеспечить эффективное распределение общественного продукта и национального дохода, сделать распределительный механизм надежной преградой нетрудовым доходам, уравниловке в оплате труда — всему, что противоречит нормам и принципам социалистического общества. Таким образом, контроль со стороны государства здесь особо важен.

В условиях социализма принцип распределения труда являлся не только экономически обоснованным, но и самым справедливым. Каждый трудящийся получал от общества за всеми необходимыми вычетами ровно столько, сколько он сам отдал ему. «Такой принцип распределения, — отмечал А. П. Косицын, — исключает возможность жить за счет присвоения чужого труда и уже по одному этому предполагает равенство людей. Труд стал единственной основой, определяющей положение человека в обществе и его благосостояние» [5, с. 93].

Обращаясь к положениям Конституции СССР 1977 г., можно отметить, что она была посвящена труду и трудящимся. В тексте Конституции был закреплен принцип «от каждого — по способностям, каждому — по труду», который предусматривал государственный контроль за мерой труда и потребления. Согласно Конституции статус человека в обществе зависел от его труда и достижений. Честный труд считался не только обязанностью, но и принципом чести каждого гражданина, способного работать. Следует отметить, что наиболее важным является конституционное положение, согласно которому «труд и его результаты определяют положение в обществе» [4, ст. 14].

Очевидно, что это относится к правовому положению личности, то есть к совокупности ее прав, свобод и обязанностей.

По нашему мнению, в свете общественных изменений и государственного развития труд должен быть признан общесоциальной ценностью и основой созидания. Отметим в связи с этим позицию Д. В. Пожарского, который указывает, что «...восстановление и сохранение труда в качестве основы жизнедеятельности общества и развития личности в качестве фундаментальной социально-экономической и культурно-духовной ценности приобретают свойство важнейшей задачи обеспечения социально-экономической безопасности на современном этапе и в обозримой перспективе» [9, с. 19–20].

С хозяйственно-организаторской функцией также пересекается функция охраны социалистической собственности, поскольку обе эти функции объединяют общность предмета и це-

лей, а также единство методов. А. П. Косицын отмечал, что «...всякое посягательство на общественную собственность есть в той или иной мере посягательство на социалистический принцип распределения по труду, поэтому в таких случаях государство применяет особые методы воздействия, включая прямое принуждение, которое не характерно для хозяйственно-организаторской деятельности» [6, с. 300]. Это обстоятельство было закреплено в Конституции СССР: «Гражданин СССР обязан беречь и укреплять социалистическую собственность. Долг гражданина СССР — бороться с хищениями и расточительством государственного и общественного имущества, бережно относиться к народному добру» [4, ст. 61].

Таким образом, хозяйственно-организаторская функция и функция охраны социалистической собственности в Советском государстве были взаимосвязанными и взаимодополняющими, обе они играли важную роль в обеспечении стабильности и развития социалистической экономики.

В сфере социально-культурного развития общества строительство коммунизма выдвигает большое количество теоретических и практических проблем, для решения которых необходимо активное вмешательство социалистического государства. Особенно роль государства возрастает с расширением содержания и объема той его функции, которая призвана решить проблемы социально-культурного строительства.

В научной литературе ее обычно называют *культурно-воспитательной функцией*, однако, по мнению А. П. Косицына, такое название не может полностью отразить многостороннюю деятельность социалистического государства в этой области.

Культурно-воспитательная функция социалистического государства была направлена на воспитание трудящихся в духе коммунизма и развитие культуры. Автор подчеркивает, что такое представление обедняет данную функцию, впрочем, как и действительную роль социалистического государства в области социально-культурного строительства, ведь в стороне остаются главные направления государства, связанные с социалистической перестройкой быта, разрешением жилищного вопроса, обеспечением здравоохранения, социального равенства между мужчиной и женщиной: «было бы правильным именовать это направление деятельности Советского государства *функцией социально-культурного строительства и коммунистического воспитания трудящихся*» [8, с. 344]. По нашему мнению, такое расширение указанной функции вполне оправдано, поскольку по мере развития социализма перед государством встала задача построения коммунизма, вы-

полнение которой невозможно без проведения целенаправленной воспитательной работы государством. По этой причине культурно-воспитательная функция расширилась и проникла в функцию социально-культурного строительства. Очевидно, данное обстоятельство побудило А. П. Косицына отнести культурно-воспитательную функцию к составляющей функции социально-культурного строительства и коммунистического воспитания трудящихся.

С помощью целенаправленной и организаторской деятельности государства возможно достичь всестороннего развития личности, приобщения всех членов общества к высотам культуры коммунизма, что активно реализовывалось в Советском государстве. Именно государство обладает такими мощными рычагами идеологического воздействия, как образование, печать, радио, кино, телевидение. Здесь основной задачей государства в сфере социально-культурного строительства выступают воспитание всех людей в духе высокой идейности, приобщение их к духовной культуре, а главным направлением культурно-воспитательной деятельности общенародного государства, в свою очередь, являются формирование у каждого советского человека уважения к общественному полезному труду и воспитание сознательной трудовой дисциплины. Здесь велика роль социалистического права, которое служит эффективным воспитательным средством.

Культурно-воспитательная функция является одной из важнейших функций Советского государства и не утратила своей актуальности на современном этапе. В наше время государство играет важную роль в сохранении и развитии культурных ценностей, формировании у граждан определенных ценностных ориентаций, которые способствуют развитию патриотизма и национального самосознания. В этом контексте Указ Президента Российской Федерации от 9 ноября 2022 г. № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей» является важным инструментом государственной политики в области защиты традиционных ценностей и направлен на обеспечение стабильности и развития общества.

Следующая функция, которую выделил А. П. Косицын, — *функция охраны социалистического правопорядка, прав и свобод советских граждан*. Человек в социалистическом обществе составляет высшую ценность, а удовлетворение его потребностей (материальных, духовных) является главной целью общественного производства.

Эта цель впервые получила закрепление на конституционном уровне (ст. 15 Конститу-

ции СССР): «...социализм расширил понятие свободы личности, включив в него не только политическое содержание (свобода слова, печати, митингов, собраний, право избирать и быть избранным), но и социально-экономическое (право на труд, отдых, жилище, образование, материальное обеспечение в старости и в случае потери трудоспособности, бесплатное медицинское обслуживание)» [6, с. 303]. Законом охраняется личная жизнь граждан, каждому гражданину дается право на защиту от посягательств на честь и достоинство. Таким образом, целью коммунизма являлся расцвет человеческой личности, которой общество и государство должны предоставить все возможности для развития ее способностей, раскрытия талантов, полноценного участия в общественной жизни.

В современных условиях данная функция государства становится все более важной, так современное общество сталкивается с новыми вызовами и угрозами, такими как киберпреступность, терроризм и экстремизм. Российское государство активно работает над совершенствованием своей правовой системы и укреплением правопорядка для обеспечения безопасности и защиты прав и свобод граждан.

Общенародный характер социалистического государства проявлялся не только в его внутренних функциях, но и во внешней политической деятельности, главной целью которой было обеспечение международного положения, благоприятного для строительства коммунизма.

С развитием Советского государства появляются новые внешние функции государства, не присущие государству на первом этапе своего развития, а именно: функция укрепления нерушимой дружбы, братского сотрудничества и взаимопомощи стран мировой системы социализма, функция поддержания сотрудничества с молодыми независимыми государствами, сбросившими ярмо колониализма и борющимися за полное уничтожение колониальной системы, функция обороны Советского общенародного государства от нападения извне.

*Функция укрепления нерушимой дружбы, братского сотрудничества и взаимопомощи стран мировой системы социализма*, целью которой было укрепление взаимоотношений между странами социалистического лагеря, содействие к развитию экономических, политических и культурных связей, осуществлялась на основе принципов социалистической международной солидарности и взаимной помощи.

На современном этапе, несмотря на глобализацию, транснациональный терроризм, экономическое и политическое давление со стороны западных стран, Россия продолжает активно участвовать в межгосударственных объединениях и организациях, таких как

БРИКС, Шанхайская организация сотрудничества (ШОС), Содружество Независимых Государств (СНГ), Евразийский экономический союз (ЕАЭС), Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), РИК (Россия, Индия, Китай), что позволяет укреплять отношения с другими странами, развивать торгово-экономические и культурные связи.

*Функция поддержания сотрудничества с молодыми независимыми государствами, сбросившими ярмо колониализма и борющимся за полное уничтожение колониальной системы.* Основной задачей данной функции было оказание финансовой, технической и военной помощи странам, борющимся за свою независимость (Азии, Африки, Латинской Америки).

В период строительства коммунизма сохраняется *функция обороны Советского общенародного государства от нападения извне.* Империалистические государства не могли смириться с существованием мировой социалистической системы, открыто заявляя о том, что имеют в планах ликвидировать Советский Союз и другие социалистические страны путем мировой войны. А. П. Косицын отмечал, что «империалисты отказываются принимать наши предложения о всеобщем и полном разоружении, все сильнее раскручивают маховик своей военной машины, раздувая до небывалых размеров гонку вооружений, увеличивая численность армии, доводя иногда до белого каления напряженность международной обстановки» [5, с. 98]. Соответственно, находясь в таких условиях, Советское государство вынуждено проявлять бдительность, поддерживать боевую готовность своих Вооруженных Сил на высоком уровне.

Функция обороны от нападения извне актуальна всегда. Связано это с тем, что Россия является государством с большой территорией и находится в сложном геополитическом окружении. Обеспечение безопасности и защита территориальной целостности России являются приоритетными задачами государства. В настоящее время наше государство активно развивает свои вооруженные силы, модернизирует военную технику. Также проводятся мероприятия по укреплению границ и защите критически важных объектов.

Подводя итоги, хотелось бы отметить следующее:

— почти все функции, рассматриваемые А. П. Косицыным, характерны как для государства диктатуры пролетариата, так и обще-

народного государства, но с присущей для каждого этапа развития государства особенностью. Данная особенность заключается в том, что с точки зрения внутреннего развития нашей страны функции общенародного государства утратили классовый характер. Их осуществление теперь немыслимо без широкого участия общества. Таким образом, происходит интеграция институтов гражданского общества в процесс функционирования государства;

— сложность в понимании сущности государства обуславливается прежде всего тем, что данное понятие является абстрактным, вследствие чего обнаружить проявление сущности возможно через призму чего-либо материально проявляющегося, а именно через функции государства, материализующие эту сущность в объективной действительности. Указанную сущность не следует воспринимать как статическое явление, поскольку она представляет собой явление исключительно динамического порядка, постоянно трансформируемое под влиянием тех или иных преобразований, которые отвечают тем или иным общественным реалиям, характерным для конкретного исторического этапа развития государства;

— не все функции Советского государства утратили свое значение с переходом к современному Российскому государству. Некоторые из них остаются важными и в современной России. Однако современное государство сталкивается с новыми вызовами и задачами, которые требуют новых подходов к реализации функций государства. Со временем меняются идеи, но содержание деятельности государства остается неизменным.

Таким образом, следует отметить значительный вклад профессора А. П. Косицына в разработку проблемы функций государства диктатуры пролетариата и общенародного государства. Теория функций Советского государства, разработанная Александром Павловичем, имеет большое значение для юридической науки, особенно для теории государства и права. Это позволяет использовать эту теорию при изучении определенных функций Российского государства. Научные труды Александра Павловича в области теории и истории государства и права являются значимым вкладом в развитие научной мысли и продолжают вдохновлять новое поколение исследователей.

#### Список литературы:

1. Бутылин В.Н., Гранат Н.Л., Кваша Л.Ф., Яковлева Е.И. История и Современность. Кафедра государственно-правовых дисци-

#### References:

1. Butylin V.N., Granat N.L., Kvasha L.F., Yakovleva E.I. Istorija i Sovremennost'. Kafedra gosudarstvenno-pravovyh distsiplin //

- плин // Академия управления МВД России, Москва, 1999.
2. Денисов А.И. Методология исследования экономических функций социалистического государства // Вестник Московского университета. Серия XII. Право. Москва, 1966 г. № 1.
  3. Денисов А.И. Советское государство. Возникновение, развитие, сущность и функции. Москва, 1967. 426 с.
  4. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) // СПС Консультант плюс (утратила силу).
  5. Косицын А.П. Государство всего народа. Москва, 1963. 179 с.
  6. Косицын А.П. Государство, рожденное Октябрем. Москва, 1987. 319 с.
  7. Косицын А.П. Социализм и государство. Москва, 1976. 144 с.
  8. Косицын А.П. Социалистическое государство. Закономерности возникновения и развития. Москва, 1970. 415 с.
  9. Пожарский Д.В. Труд, собственность, государство и правоохранительная система в контексте конституционного развития // Труды Академии управления МВД России. 2016. № 4 (40).
  10. Черноголовкин Н.В. Функции Советского государства в период развернутого строительства коммунизма. Москва, 1960. 191 с.

**Для цитирования:**

Сергеева Татьяна Николаевна. Проблема сущности и функций Советского государства в трудах профессора А. П. Косицына // Труды Академии управления МВД России. 2023. № 3 (67). С. 204–212.

**For citation:**

Sergeeva Tatiana Nikolaevna. The Problem of the Essence and Functions of the Soviet State in the Works of Professor A. P. Kositsyn // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2023. № 3 (67). P. 204–212.

**Фарахiev Динар Минзеферович,**  
оперуполномоченный,  
Управление экономической безопасности  
и противодействия коррупции  
МВД по Республике Татарстан,  
Российская Федерация, 420012,  
г. Казань, ул. Лобачевского, д. 9/30

ORCID 0000-0001-6419-7701

E-mail: dfarakhiev@mail.ru

Научная специальность:  
5.1.4. Уголовно-правовые науки

УДК 343.9

DOI 10.24412/2072-9391-2023-367-213-221

Дата поступления статьи: 18 апреля 2023 г.

Дата принятия статьи в печать: 18 сентября 2023 г.

## **Деятельность подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции по документированию преступлений, совершаемых с использованием цифровых финансовых и криптовалютных активов**

### **Activities of Economic Security and Anti-Corruption Units in the Process of Counteracting Crimes Committed with the Use of Digital Financial Assets**

#### **Аннотация**

Актуальность темы исследования заключается в том, что цифровые финансовые активы являются основным инструментом цифровой экономики и в настоящее время зачастую используются в процессе совершения преступлений. При этом цифровые активы включают в себя активы, созданные непосредственно в распределенных реестрах, и «токенизированные» активы. Последние представляют собой цифровое отражение реальных активов в распределенных реестрах или выпуск традиционных классов активов в токенизированной форме и являются частью революционного потенциала этой технологии. Цифровые финансовые активы относятся ко второй группе цифровых активов. Для урегулирования их выпуска и оборота 31 июля 2020 г. в Российской Федерации был принят Федеральный закон № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В процессе цифровизации

#### **Abstract**

The relevance of the research topic lies in the fact that digital financial assets are the main tool of the digital economy and are currently often used in the process of committing crimes. At the same time, digital assets include assets created directly in distributed registries and "tokenized" assets. The latter represent the digital reflection of real assets in distributed ledgers or the issuance of traditional asset classes in tokenized form and are part of the revolutionary potential of this technology. Digital financial assets belong to the second group of digital assets. To regulate their issue and turnover, on July 31, 2020, the Russian Federation adopted Federal Law № 259-FL "On Digital Financial Assets, Digital Currency and on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation".

*Statement of the problem:* today in the Russian Federation, an effective legal regime for regulating the circulation of digital financial assets has not yet been developed, despite the adoption of the above

общества и использования цифровых финансовых и криптовалютных активов особое внимание уделяется деятельности подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции при документировании фактов противоправной деятельности с использованием данных активов.

*Постановка проблемы:* сегодня в Российской Федерации до сих пор не выработан эффективный правовой режим регулирования оборота цифровых финансовых активов, несмотря на принятие вышеуказанного закона. Не менее важным является вопрос нормативного регулирования классов финансовых инструментов в сфере цифровых технологий (имущество в электронном виде, цифровое право, цифровая валюта, цифровые транзакции, токены, биткоины, смартконтракты, технология блокчейн и т. д.). В процессе выявления и документирования преступлений, совершенных или совершаемых с использованием цифровых финансовых и криптовалютных активов, у сотрудников подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции возникает ряд проблем, связанных с незнанием или неумелым использованием основных принципов и практических подходов к решению проблем информационной безопасности в целом, незнание нормативно-правового регулирования и терминологического аппарата данной области.

*Цель исследования:* комплексное исследование деятельности подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции в процессе противодействия преступлениям, совершаемым с использованием цифровых финансовых и криптовалютных активов.

*Методы исследования:* в исследовании используются общенаучные и частнонаучные методы познания; при написании статьи применялся структурно-логический метод, а также метод сравнительного анализа, в котором были изучены нормативные правовые акты в области использования цифровых финансовых и криптовалютных активов.

*Результаты и ключевые выводы:* в результате анализа материалов правоприменительной практики по преступлениям, совершаемым с использованием цифровых финансовых и криптовалютных активов, следует вывод, что в настоящей действительности система организации деятельности подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции по выявлению и документированию преступлений, совершаемых с использованием цифровых финансовых и криптовалютных активов, сложна, состоит из отдельных элементов и носит многоуровневый характер. Задачами организационной деятельности в исследуемой проблеме являются оказание воздействия на причины и условия, способствующие совершению исследуемых преступлений, а также на лиц, их подготавливающих, совершивших и (или) со-

law. No less important is the issue of regulatory regulation of classes of financial instruments in the field of digital technologies (electronic property, digital law, digital currency, digital transactions, tokens, bitcoins, smart contracts, blockchain technology, etc.). In the process of detecting and documenting crimes committed or being committed using digital financial assets, employees of economic security and anti-corruption departments face a number of problems related to ignorance or inept use of the basic principles and practical approaches to solving information security problems in general, ignorance of regulatory and legal regulation and terminological apparatus of this area.

*The purpose of the study:* a comprehensive study of the activities of economic security and anti-corruption units in the process of countering crimes committed using digital financial assets.

*The research methods:* the study uses general scientific and particular scientific methods of cognition; when writing the article, the structural-logical method was used, as well as the method of comparative analysis, in which the regulatory legal acts in the field of the use of digital financial assets were studied.

*The results and key conclusions:* as a result of the analysis of materials of law enforcement practice on crimes committed using digital financial assets, it follows that in reality the system for organizing the activities of economic security and anti-corruption units to identify and document crimes committed using digital financial assets is complex and consists of separate elements and has a multilevel character. The tasks of organizational activity in the problem under study are to influence the causes and conditions that contribute to the commission of the crimes under study, as well as to the persons preparing, committing and (or) committing them. Attention is focused on the professional qualities that employees of the economic security and anti-corruption departments should possess. The author's definition of cryptocurrency (including Bitcoin) is proposed.

вершающих. Акцентируется внимание на профессиональных качествах, которыми должны обладать сотрудники подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции. Предлагается авторское определение криптовалюты (криптовалютных активов).

**Ключевые слова:** противодействие; организация деятельности; направления; подразделения экономической безопасности; цифровые финансовые активы; криптовалюта; криптовалютные активы; инновационные технологии; блокчейн.

**Keywords:** counteraction; organization of activities; directions; economic security units; digital financial assets; cryptocurrency; cryptocurrency assets; innovative technologies; blockchain.

Преступления, совершаемые с использованием цифровых финансовых и криптовалютных активов, в настоящее время являются наиболее динамично развивающимися, вследствие чего активизируется деятельность подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции. Исследуемая нами разновидность преступлений — это новый феномен преступной активности информационного пространства, который воздействует на социально-экономические, финансовые, информационно-общественные отношения. На наш взгляд, на совершенствование способов совершения преступлений с использованием цифровых финансовых и криптовалютных активов влияет цифровизация общественных отношений, внедрение высокотехнологических программных обеспечений, политическая и экономическая ситуация в мире.

Сегодня к основе качественных характеристик правоприменительной практики по делам о преступлениях, совершенных с использованием цифровых валют, следует относить следующие составы преступлений: ст. 158, 159—159<sup>6</sup>, 160, 163, 171, 171<sup>2</sup>, 172, 172<sup>2</sup>, 174, 174<sup>1</sup>, 176, 186, 198, 199, 204, 222, 228<sup>1</sup>, 290—291<sup>2</sup>, 322<sup>1</sup>, 327, 327<sup>1</sup>, 327<sup>2</sup> УК РФ и другие. Как мы видим, часть из них подпадают под признаки преступлений экономической и коррупционной направленности.

Преступления, совершаемые в информационном пространстве с использованием цифровых финансовых и криптовалютных активов, становятся значимой частью объективной реальности, в результате совершения которых наносится масштабный ущерб сторонам общественных отношений, что, в свою очередь, вызывает потребность в выработке инструментов по противодействию исследуемым видам преступлений [4, с. 67].

Решить проблему неоднозначности правоприменительной практики призван Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте

и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Согласно положениям данного закона цифровыми финансовыми активами признаются цифровые права, включающие денежные требования, возможность осуществления прав по эмиссионным ценным бумагам, права участия в капитале непубличного акционерного общества, право требовать передачи эмиссионных ценных бумаг, которые предусмотрены решением о выпуске цифровых финансовых активов в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, выпуск, учет и обращение которых возможны только путем внесения (изменения) записей в информационную систему на основе распределенного реестра, а также в иные информационные системы; цифровой валютой признается совокупность электронных данных (цифрового кода или обозначения), содержащихся в информационной системе, которые предлагаются и (или) могут быть приняты в качестве средства платежа, не являющегося денежной единицей Российской Федерации, денежной единицей иностранного государства и (или) международной денежной или расчетной единицей, и (или) в качестве инвестиций, и в отношении которых отсутствует лицо, обязанное перед каждым обладателем таких электронных данных, за исключением оператора и (или) узлов информационной системы, обязанных только обеспечивать соответствие порядка выпуска этих электронных данных и осуществления в их отношении действий по внесению (изменению) записей в такую информационную систему ее правилам<sup>1</sup>.

Согласно анализу вышеуказанного правового акта следует, что при рассмотрении понятия «криптовалютные активы» целесообразно обра-

<sup>1</sup> О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федер. закон № 259-ФЗ : принят Гос. Думой 22 июля 2020 г. : одобрен Советом Федерации 24 июля 2020 г. // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_358753/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358753/) (дата обращения: 15.03.2023).

щаться к мнению ученых. Так, Д. С. Вахрушев и О. В. Железнов предлагают под криптовалютой понимать «особую разновидность электронных денег, функционирование которых основано на децентрализованном механизме эмиссии и обращении и представляющих собой сложную систему информационно-технологических процедур, построенных на криптографических методах защиты, регламентирующих идентификацию владельцев и фиксацию факта их смены» [1, с. 1–9]. На наш взгляд, криптовалюта (криптовалютные активы) представляет собой валюту виртуальной реальности, которая обслуживается пользователями децентрализованной электронной вычислительной сети, оборот которой реализуется посредством криптографических методов верификации права собственности.

Принимая во внимание вышеизложенное, полагаем, что цифровые финансовые активы можно отнести к имущественным правам, а криптовалюту (криптовалютные активы) — к иному имуществу. Также следует отметить, что в правоприменительной практике предмет посягательства отождествляют с объектами гражданских прав, указанных в ст. 128 ГК РФ.

Анализируя деятельность подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции, необходимо выделить следующие элементы противодействия преступлениям, совершаемым с использованием цифровых финансовых и криптовалютных активов:

1) актуализация научно-практического обеспечения деятельности подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции;

2) совершенствование методической базы, разработка инновационных форм и методов;

3) принятие организационно-управленческих мер борьбы:

— осуществление качественного подбора и отбора кадров соответствующей профессиональной компетенции;

— трансформация территориального принципа работы в области борьбы с ИТ-преступлениями в функциональный посредством совершенствования информационно-аналитического и технического потенциала подразделений;

— совершенствование взаимодействия подразделений полиции на всех ее уровнях;

4) использование инновационных технологий.

Совершенствование информационно-телекоммуникационной базы системы МВД России ставит перед руководителями и сотрудниками подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции задачи, требующие творческого подхода и готовности к сотрудничеству с институтами гражданского общества и системами искусственного интеллекта.

Наиболее важными знаниями, навыками, которыми должны обладать сотрудники подраз-

делений экономической безопасности и противодействия коррупции для оперативного и оптимального обеспечения противодействия преступлениям, совершаемым с использованием цифровых финансовых и криптовалютных активов, являются следующие:

1) обработка поступающей информации (знание и умение пользоваться информационно-аналитическими системами, осуществляющими сбор, обработку, анализ и хранение оперативно значимых сведений; навыки владения основными методами, способами, средствами и системами сбора, обработки, анализа и хранения данных) и использование ее в оперативно-служебной деятельности;

2) принятие решений в условиях цифровизации, на основе алгоритмизации действий по выявлению, документированию и раскрытию исследуемых преступлений;

3) цифровая грамотность;

4) виртуальное исполнение управленческих решений и планирование управления с использованием цифровых технологий;

5) планирование предупредительной деятельности;

6) цифровая информационная безопасность;

7) соблюдение этики цифровой трансформации;

8) оказание информационных государственных услуг и межведомственное взаимодействие, в том числе навыки работы с системами электронного документооборота.

Согласно положениям ст. 13 Федерального закона «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ полиция имеет право применять информационные системы, видео- и аудиотехнику, аппаратуру, технические и специальные средства, которые не причиняют вред жизни и здоровью граждан и окружающей среде; вести видеотеку лиц, которые представляют интерес; создавать, вести и применять банки данных оперативно-справочной, криминалистической, экспертно-криминалистической, розыскной и иной информации о лицах, предметах и фактах; применять банки данных других органов власти<sup>2</sup>.

Следует отметить, что в настоящее время цифровые финансовые и криптовалютные активы используются в качестве предмета взяточничества. Так, 9 декабря 2022 г. Генеральный прокурор Российской Федерации И. В. Краснов заявил: «Есть примеры передачи в качестве взятки криптовалюты, хотя они пока не столь распространены. Однако независимо от размера передаваемого вознаграждения такие пре-

<sup>2</sup> О полиции: Федер. закон № 3-ФЗ : принят Гос. Думой 28 янв. 2011 г. : одобрен Советом Федерации 2 февр. 2011 г. : с изм. и доп. // СПС КонсультантПлюс : сайт. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_110165/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110165/) (дата обращения: 15.03.2023).

ступления представляют повышенную общественную опасность, поскольку использование криптовалюты в криминальных расчетах зачастую свидетельствует о связи с организованной преступностью»<sup>3</sup>. К примеру, в Республике Хакасия начальник отдела Управления по контролю за оборотом наркотиков получил от так называемого «оператора» взятку в виде биткоина за информирование о проводимых оперативно-розыскных и оперативно-профилактических мероприятиях, инструктирование участников организованного преступного сообщества о мерах безопасности и др. Получив предмет взятки на электронную платежную систему «QIWI Кошелек», бывший начальник отдела перевел денежные средства на свою же банковскую карту, после чего был задержан<sup>4</sup>.

На наш взгляд, применение информационных систем, аппаратур технических и специальных средств, которые не причиняют вред жизни и здоровью граждан и окружающей среде, подразумевает под собой использование технологий *Big Data*, *Eye of god*, *Shard*, блокчейн-систем, «Посейдон» и пр. В свою очередь, технология *Big Data* позволяет обрабатывать большое количество информации из различных источников одновременно (мониторинг информационного пространства, получение информации из банковских систем, анализ социальных сетей и пр.). Так, к примеру, борьба со взяточничеством с использованием технологии *Big Data* — это глубокий анализ данных информационного пространства в целях выявления скрытых контактов представителей власти, создаваемых с целью извлечения личных выгод; обнаружения случаев коррупции [9, с. 60].

Большой интерес в исследуемой проблеме вызывает анализ платформы по безопасности цифровых активов — «Шард». Инструментарий данной платформы дает возможность пользователям провести «расследование» и получить аналитическую и правовую помощь. Платформа «Шард» по безопасности цифровых активов оказывает пользователям следующие услуги: проверка криптовалютных адресов; граф транзакций; разработка блокчейн-решений; блокчейн-аналитика и исследования и пр.

Моделируя ситуацию использования цифровых финансовых и криптовалютных активов в преступной деятельности, можно заявить, что цифровые финансовые активы могут выступать в качестве орудия совершения преступлений (в случае легализации доходов, полученных

преступным путем), объекта преступного посягательства (различные виды хищения) и в других аспектах. Однако использование цифровых финансовых и криптовалютных активов в преступных целях влечет и оставление определенных «цифровых следов», которые впоследствии должны исследоваться правоохранительными органами и использоваться в качестве доказательств по уголовному делу.

Практика применения уголовного законодательства, несмотря на отсутствие правового регулирования криптовалют (криптовалютных активов), свидетельствует о необходимости рассмотрения их в качестве имущества. По нашему мнению, данное обстоятельство связано с необходимостью осуществления мер уголовно-правовой защиты собственности как важнейшего основного права от незаконного вмешательства. В своих исследованиях М. В. Степанов справедливо отмечает, что «обусловлено это тем, что в применении гражданско-правового законодательства виртуальная валюта отнесена к имуществу» [7, с. 207].

Так, приговором Индустриального районного суда г. Перми по делу № 1-210/2019 гр. М. был осужден за совершение преступлений, предусмотренных ч. 3 ст. 30, п. «а», «б» ч. 3 ст. 228<sup>1</sup> УК РФ, ч. 1 ст. 174<sup>1</sup> УК РФ. Из материалов уголовного дела следует, что гр. М. являлся частью преступной группы и должен был оборудовать тайники с наркотическими средствами. Реализуя свой преступных умысел, гр. М. после оборудования тайников в мессенджере «VIPole» предоставлял сведения о местонахождении оборудованных тайников другим участникам незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов в целях сбыта посредством информационного пространства. При этом расчеты за наркотические средства, а также незаконное вознаграждение участников осуществлялись в виде цифровой валюты (криптовалюты)<sup>5</sup>.

Криптовалюта часто выступает средством совершения преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, оружия и фальшивомонетничеством.

Так, согласно материалам правоприменительной практики, гр. Ф. был признан виновным в совершении семи преступлений, предусмотренных ст. 186 УК РФ. Действия гр. Ф. заключались в перевозке в целях сбыта и сбыте заведомо поддельных банковских билетов ЦБ РФ. В 2020 г. гр. Ф. узнал, что на сайте «Гидра» имеется магазин «Кэшевар» по продаже поддельных банковских билетов ЦБ РФ номиналом 5 тыс. рублей. При заказе большого количества

<sup>3</sup> URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/interviews-and-presentations?item=78835450> (дата обращения: 18.03.2023).

<sup>4</sup> URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/interviews-and-presentations?item=78835450> (дата обращения: 18.03.2023).

<sup>5</sup> Приговор Индустриального районного суда г. Перми от 30 мая 2019 г. № 1-210/2019 по делу № 1-210/2019 // Судебные и нормативные акты Рос. Федерации : сайт. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/L9T7Lyhm2VVx/> (дата обращения: 18.03.2023).

купюр предусматривалась скидка, продавец заявлял о том, что купюры хорошего качества и их сложно отличить от оригинальных купюр. В свою очередь гр. Ф. приобрел поддельные купюры номиналом 5 тыс. рублей по 500 рублей за штуку через биткоины на площадке «Гидра», после чего неоднократно приобретал поддельные банковские билеты ЦБ РФ номиналом 5 тыс. рублей в магазине «Кэшевар» на сайте «Гидра» и сбывал их через службу доставки СДЭК, получая оплату через биткоин<sup>6</sup>.

В судебной практике имеются примеры, когда тщательное изучение электронного устройства, с помощью которого осуществлялись операции с криптовалютой, позволило получить доказательство, достаточное для вывода о виновности лица в совершении преступления с использованием криптовалюты, в частности, легализации денежных средств, полученных от преступной деятельности.

Так, согласно материалам дела № 1-263/2020 следует, что денежные средства, полученные преступным путем, были обналичены посредством онлайн-переводов через несколько банковских счетов. В процессе предварительного расследования был произведен осмотр мобильного телефона преступника, который позволил выявить приложение «Биткоин» и приложение, в котором осуществлялась переписка с неустановленным лицом о сбыте наркотических средств. Правоохранительные органы, анализируя транзакции в приложении «Биткоин», установили: поступление денежных средств в размере «...» рублей на кошелек в приложении; переводы денежных средств с кошелька в приложении на банковские счета в размере «...» рублей<sup>7</sup>.

Исследуя материалы правоприменительной практики, видим, что преступные группы информированы о формах и методах оперативно-розыскной деятельности, в том числе применяемых в процессе противодействия преступлениям с использованием цифровых финансовых и криптовалютных активов. С увеличением потенциала программных решений и способов обезличивания преступники обеспечили себя высоким уровнем безопасности в первую очередь в финансовой сфере за счет использования цифровых финансовых активов и криптовалют, а также программ, позволяющих шифровать IP и ID-адреса.

Для достижения целей оперативно-розыскной деятельности значение имеет установление (подтверждение) принадлежности цифровых

финансовых и криптовалютных активов пользователю и его участие в ее обороте. Об этом могут свидетельствовать следующие обстоятельства:

- 1) прохождение пользователем процедуры верификации на интернет-площадках, представляющих услуги по обмену цифровых и иных валют;
- 2) наличие на персональных компьютерах и иной технике преступников архивных копий всех совершенных транзакций (к примеру, в приложении «Биткоин»);
- 3) зафиксированное знание преступников уникального ключа к кошельку(ам);
- 4) наличие механического устройства для пользования кошельком(ами);
- 5) обмен активов на фиатные денежные средства.

В правоприменительной практике сотрудниками исследуемых оперативных подразделений осуществляется комплекс оперативно-розыскных мероприятий, направленный на документирование противоправных действий фигурантов, для совершения которых они используют цифровые финансовые активы, в том числе криптовалюту. Итак, предлагается рассмотреть следующие действия, которые необходимо осуществлять сотрудникам подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции, исходя из последовательности решаемых оперативно-тактических задач:

- 1) обнаружение и осмотр электронных устройств, посредством которых реализуется контроль над цифровыми финансовыми активами;
- 2) получение оперативно значимой информации об активности применения цифровых финансовых активов для совершения преступлений в целях дальнейшего документирования;
- 3) реализация полученной оперативно значимой информации, легализация и использование ее в уголовном судопроизводстве [5, с. 156].

Любой технический прогресс подразумевает под собой как положительные, так и проблемные, то есть отрицательные аспекты в деятельности правоохранительных систем. Основной сложностью является стоимость аппаратуры и высокие расходы, связанные с ее эксплуатацией. Разработка отечественного программного обеспечения требует значительных финансовых вливаний, что в условиях перехода к цифровизации общественных отношений до 2030 г.<sup>8</sup> реализовать будет затруднительно.

Главная отличительная черта преступлений, совершаемых с использованием цифровых финансовых и криптовалютных активов, — это многоэпизодность и ее трансграничный харак-

<sup>6</sup> Приговор Красногорского городского суда Московской области от 27 мая 2022 г. № 1-128/2022 // Судебные и нормативные акты Рос. Федерации : сайт. URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 30.03.2023).

<sup>7</sup> Приговор Ханты-Мансийского районного суда от 24 июля 2020 г. № 1-263/2020 по делу № 1-263/2020 // Судебные и нормативные акты Рос. Федерации : сайт. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/qZGV8E8bevQb/> (дата обращения: 30.03.2023).

<sup>8</sup> О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года : Указ Президента Рос. Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 // Гос. система правовой информ. Официальный интернет-портал правовой информ. : сайт. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007210012> (дата обращения: 18.03.2023).

тер. Согласно анализу правоприменительной практики в сфере противодействия преступлениям, совершаемым с использованием цифровых финансовых активов, следует вывод о том, что зачастую возникают трудности в определении места совершения преступления. На основе вышеизложенного возникает вопрос о целесообразности профессиональной специализации сотрудников следственных подразделений и подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции.

Среди имеющихся проблем в деятельности подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции в процессе противодействия преступлениям, совершаемым с использованием цифровых финансовых и криптовалютных активов, основными являются: двойственный характер документооборота; способы и методы деанонимизации лиц, причастных к совершению преступлений; низкий уровень применения технологии «Глонасс», спутниковых систем навигации и географических координат в процессе формирования процессуальных документов; отсутствие у сотрудников идентифицирующих единых цифровых кодов.

Внедрение машинного обучения показывает свою состоятельность в сфере *Legal Tech* и широко применяется в области онлайн-консультирования и электронного документооборота. Однако следует отметить, что в данном направлении имеется проблема, связанная с отсутствием эффективных методов проверки аутентичности и подлинности документов, передаваемых посредством электронного документооборота.

Принимая во внимание цифровую трансформацию преступности, в юриспруденции ряд специалистов предлагают обратить внимание на возможности использования системы (технологии) блокчейн, которая по своей сути делает фактически невозможным добавление фальшивого блока или изъятие существующего из системы. Блокчейн позволяет соединить все поступающие документы в одно целое в хронологическом порядке, благодаря чему отсутствует возможность потери или изменения данных. Система блокчейн также дает возможность анализировать транзакции криптовалют, записанные в блокчейн, где сведения хранятся публично. Технический контроль за узлами (схемами) блокчейна криптовалют позволяет получить информацию о конкретных транзакциях в целях установления их источника. Также в системе разработаны алгоритмы анализа данных, которые посредством объединения нескольких присвоенных пользователю адресов криптокошельков позволяют сделать вывод о конкретном их владельце [3, с. 105].

В настоящее время в органах власти создан сервис «Прозрачный блокчейн», кото-

рый дает возможность отслеживать транзакции с криптовалютой, изучать их и выявлять признаки, которые бы указывали на признаки состава преступления<sup>9</sup>.

Система блокчейн является эффективным средством противодействия экономическим и коррупционным преступлениям, которое в будущем может быть использовано в России на самом высоком уровне, но в целях ее благополучной реализации следует принимать во внимание специфику функционирования правовой системы страны и тенденции распространения преступлений в отдельных сферах экономики и государственного управления, особенно наличие современных информационно-коммуникационных технологий [2, с. 86].

Внедрение в деятельность подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции инновационных технологий должно носить комплексный характер, к примеру: системы блокчейн и *BigData* необходимо использовать в неразрывной связи с государственной информационной системой «Посейдон». «Посейдон» — это эффективная инновационная система, направленная на информационно-аналитическую деятельность правоохранительных органов в борьбе с экономическими и коррупционными преступлениями, структура которой обусловлена тремя элементами (Посейдон, Посейдон-Р, Справки БК) [8, с. 253].

В процессе противодействия преступлениям, совершаемым с использованием цифровых финансовых активов, осуществление оперативно-розыскных мероприятий выступает в качестве неотъемлемого инструмента. Оперативно-розыскные мероприятия можно рассматривать как в качестве традиционных, так и информационных мероприятий. При этом следует отметить, что сотрудники подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции в процессе противодействия преступлениям, совершаемым с использованием цифровых финансовых активов, должны использовать оба способа одновременно, основываясь на запланированных мероприятиях. Сотрудники подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции, осуществляющие оперативно-розыскные мероприятия в процессе противодействия преступлениям, совершаемым с использованием цифровых финансовых и криптовалютных активов, должны обладать:

— умениями, навыками и знаниями нормативных правовых актов, которые регулируют деятельность оперативных сотрудников в области осуществления оперативно-розыскных мероприятий в информационном пространстве;

<sup>9</sup> URL: <https://www.rbc.ru/crypto/news/602fb2449a7947f67080807f> (дата обращения: 18.03.2023).

— высокими интеллектуальными способностями в области обработки оперативно значимой информации [6];

— познаниями в области цифровых финансовых активов и цифровой валюты, в том числе криптовалют;

— знаниями о способах и механизмах осуществления транзакций (процедуру их оборота; приложения и системы, используемые для осуществления транзакций, и пр.).

Таким образом, следует вывод, что в настоящее время имеется необходимость осмысления оперативного сопровождения института цифровых финансовых активов, цифровых валют и криптовалют. При этом целесообразно на законодательном уровне закрепить понятие «криптовалюта (криптовалютные активы)» и сформулировать правовой меха-

низм финансовых операций с использованием криптовалютных активов. На наш взгляд, под криптовалютой (криптовалютными активами) следует понимать виртуальную цифровую валюту, не являющуюся средством оплаты товаров и услуг и не являющуюся официальной денежной единицей Российской Федерации, функционирующую в автоматическом режиме.

Современное состояние оперативно-розыскной деятельности в области противодействия преступлениям, совершаемым с использованием цифровых финансовых активов, требует внедрение в практику подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции методических рекомендаций, основываясь на осуществлении оперативно-розыскных и иных мероприятиях посредством инновационных технологий.

#### Список литературы:

1. Вахрушев Д. С., Железов О. В. Криптовалюта как феномен современной информационной экономики: проблемы теоретического осмысления // Вестник евразийской науки. 2014. № 5 (24).
2. Гумаров И. А., Фарахiev Д. М. Технология *blockchain* как средство противодействия коррупции // Научный компонент. 2022. № 1 (13). DOI 10.51980/2686-939X\_2022\_1\_81.
3. Жирнова И. О. Криптовалюты и правонарушения с ними // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2021. № 5 (85).
4. Климова Ю. Н., Лазарева К. А. Криптовалюта как предмет преступного посягательства в преступлениях против собственности // Вестник Владимирского юридического института. 2021. № 1 (58).
5. Лагуточкин А. В., Ильинский И. И. Особенности проведения оперативно-розыскных мероприятий при получении информации о преступлениях, совершенных с использованием криптовалют и других виртуальных активов // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. 2021. № 3-2.
6. Саркисян Г. Г. Особенности подготовки аналитиков для подразделений, осуществляющих информационно-аналитическое обеспечение оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации // Оперативно-розыскная деятельность в цифровом мире : сборник научных трудов / под ред. В. С. Овчинского. Москва, 2021.

#### References:

1. Vakhrushev D. S., Zhelezov O. V. Cryptocurrency as a phenomenon of modern information economy: problems of theoretical understanding // Bulletin of Eurasian Science. 2014. № 5 (24).
2. Gumarov I. A., Farakhiev D. M. Blockchain technology as a means of countering corruption // Scientific component. 2022. № 1 (13). DOI 10.51980/2686-939X\_2022\_1\_81.
3. Zhirnova I. O. Cryptocurrencies and offenses with them // Bulletin of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation. 2021. № 5 (85).
4. Klimova Yu. N., Lazareva K. A. Cryptocurrency as a subject of criminal encroachment in crimes against property // Bulletin of the Vladimir Law Institute. 2021. № 1 (58).
5. Lagutochkin A. V., Ilyinsky I. I. Features of conducting operational investigative measures when receiving information about crimes committed using cryptocurrencies and other virtual assets // Scientific Notes of the V. I. Vernadsky Crimean Federal University. Legal sciences. 2021. № 3-2.
6. Sarkisyan G. G. Osobennosti podgotovki analitikov dlya podrazdeleniy, osushchestvlyayushchikh informatsionno-analiticheskoe obespechenie operativno-rozysknoy deyatel'nosti organov vnutrennikh del Rossiyskoy Federatsii // Operativno-rozysknaya deyatel'nost v tsifrovom mire: sbornik nauchnykh trudov / pod red. V. S. Ovchinskogo. Moskva: Infra-M, 2021.
7. Stepanov M. V., Petryanin A. V. Socio-legal conditionality of criminalization of illegal activities involving the use of digital financial assets // Bulletin of the Kazan Law Institute of the Min-

7. Степанов М. В., Петрянин А. В. Социально-правовая обусловленность криминализации противоправной деятельности, сопряженной с использованием цифровых финансовых активов // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2020. Т. 11. № 2 (40).
8. Фарахiev Д. М. Государственная информационная система «Посейдон»: современный взгляд на противодействие коррупции // Вестник Московского университета МВД России. 2023. № 1. DOI 10.24412/2073-0454-2023-1-250-254.
9. Фарахiev Д. М. Применение сотрудниками оперативных подразделений органов внутренних дел *Big Data* и аналитики в борьбе с коррупционными проявлениями // Вестник Белгородского юридического института МВД России. 2022. № 2 (43).
- istry of Internal Affairs of Russia. 2020. Т. 11. № 2 (40).
8. Farakhiev D. M. State information system “Poseidon”: a modern view on combating corruption // Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2023. № 1. DOI 10.24412/2073-0454-2023-1-250-254.
9. Farakhiev D. M. The use of Big Data and analytics by employees of operational units of internal affairs bodies in the fight against corruption manifestations // Bulletin of the Belgorod Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2022. № 2 (43).

**Для цитирования:**

Фарахiev Динар Минзеферович. Деятельность подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции в процессе противодействия преступлениям, совершаемым с использованием цифровых финансовых активов // Труды Академии управления МВД России. 2023. № 3 (67). Р. 213–221.

**For citation:**

Farakhiev Dinar Minzeferovich. Activities of Economic Security and Anti-Corruption Units in the Process of Counteracting Crimes Committed with the Use of Digital Financial Assets // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2023. № 3 (67). P. 213–221.

**Шемякин Дмитрий Викторович**,  
старший оперуполномоченный УВД по ЦАО  
ГУ МВД России по г. Москве,  
Российская Федерация, 117393, г. Москва,  
ул. Академика Пилюгина, д. 12/2

ORCID 0000-0002-0996-4389

E-mail: shemyakin\_dmitriy@mail.ru

Научная специальность:  
5.1.4. Уголовно-правовые науки

УДК 343.271

DOI 10.24412/2072-9391-2023-367-222-226

Дата поступления: 16 июня 2023 г.

Дата принятия статьи в печать: 18 сентября 2023 г.

**Dmitry Viktorovich Shemyakin**,  
Senior Security Officer of the Internal Affairs  
Directorate for the Central Administrative District,  
Main Directorate of the Ministry of Internal Affairs  
of Russia for Moscow,  
Russian Federation, 117393, Moscow,  
Academician Pilyugin St., 12/2

ORCID 0000-0002-0996-4389

E-mail: shemyakin\_dmitriy@mail.ru

Scientific specialty:  
5.1.4. Criminal Law Sciences

## Историческое развитие категории «уголовный проступок» в советский период

## Historical Development of the Category of "Criminal Offense" in the Soviet Period

### Аннотация

**Актуальность:** вопрос, связанный с историческим развитием категории уголовного проступка, не является новым, что, однако, не исключает его дискуссионности. Следует отметить, что система современного российского уголовного законодательства не является идеально структурированной и выступает реальным свидетельством того, что законодатель в некоторых случаях не учитывает перспективы общественных отношений, основные тенденции их развития. В частности, касаясь вопросов преступлений и назначения справедливого наказания за их совершение, Т. Н. Москалькова делает резонное замечание относительно отсутствия в России вариативности в вопросах уголовной и административной ответственности, указывая тем самым на необходимость выработки законодательной позиции в отношении института уголовного проступка, ранее уже известного отечественному законодателю и вполне эффективно зарекомендовавшему себя в практическом плане [1].

**Постановка проблемы:** в связи с изложенным выше, приступая к историко-правовому исследованию временных периодов зарождения и эволюционирования категории уголовного проступка, необходимо, прежде всего,

### Abstract

**Relevance:** the issue related to the historical development of the category of a criminal offense is not new, which, however, does not exclude its debatability. It should be noted that the system of modern Russian criminal legislation is not ideally structured and is a real evidence that the legislator in some cases does not take into account the prospects for social relations, the main trends in their development. In particular, referring to the issues of crimes and the imposition of a fair punishment for their commission, T.N. Mosalkova makes a reasonable remark about the lack of variability in Russia in matters of criminal and administrative responsibility, thereby pointing out the need to develop a legislative position regarding the institution of a criminal offense, which was previously known to the domestic legislator and has proven itself quite effectively in practical terms.

**Problem statement:** in connection with the above, when starting the historical and legal study of the time periods of the origin and evolution of the category of criminal offense, it is necessary, first of all, to note that its appearance in the science of criminal law was preceded by a rather complex stage in the formation of a system of views and ideas of society on itself. the concept of a crime from the existence and priority of moral ta-

отметить, что его появлению в науке уголовного права предшествовал достаточно сложный этап формирования системы взглядов и представлений общества на само понятие преступления от существования и приоритета морально-нравственных табу, нарушение которых каралось, исходя из общественных оценок деяния, до формально-юридического оформления, что и стало предметом исследования в настоящей публикации.

*Цель исследования* состоит в развитии научного представления о категории «уголовный проступок» в российском уголовном законодательстве.

*Методы исследования:* диалектика, анализ, историко-правовой.

*Результаты и ключевые выводы:* сформулирован алгоритм развития категории уголовного проступка в законодательстве советского периода.

**Ключевые слова:** уголовный проступок; история развития; советский период; современное российское уголовное законодательство; категоризация преступных деяний; виды наказаний.

boos, the violation of which was punishable, based on public assessments of the act, to formal legal registration, which became the subject of research in this publication.

*The purpose of the study* is to develop a scientific understanding of the category of “criminal misconduct” in Russian criminal law.

*Research methods:* dialectic, analysis, historical and legal.

*Results and key conclusions:* an algorithm for the development of the category of criminal offense in the legislation of the Soviet period is formulated.

**Keywords:** criminal offense; history of development; Soviet period; modern Russian criminal law; categorization of criminal acts; types of punishments.

Анализ дореволюционного (до октября 1917 г.) уголовного законодательства позволяет утверждать, что в тот период в России сложилось разделение уголовно наказуемых деяний на две категории: преступления и уголовные проступки, хотя перечень последних и был достаточно ограниченным и законодатель определил четкие границы подлежащих за их совершение уголовных наказаний.

Революционные события в России в 1917 г. явились причиной зарождения неизвестных ранее исторических путей развития и социально-правовых изменений на значительный временной отрезок. Получившие доступ к власти революционеры начали ожесточенную борьбу со всеми признаками предшествующей эпохи, что не могло не оказать своего влияния на появление новых объектов уголовно-правовой охраны. Так, в частности, была установлена ответственность за совершение *преступлений и проступков* против советского народа. В число наказаний, назначаемых за их совершение, были включены конфискация и денежный штраф<sup>1</sup>, который подлежал выплате типографией либо печатным изданием в случае совершения ими противоправных деяний. Примечательным является отсутствие регламентации размеров штра-

фа и имущества, подлежащего конфискации, с указанием на то, что их определение должно обуславливаться революционной совестью и революционным правосознанием [5, с. 84]. В данном случае очевидно широкое судебское усмотрение при назначении того или иного вида и размера наказания.

При этом указанные виды наказаний могли быть назначены как за контрреволюционные, государственные, должностные преступления, преступления против собственности, а также против регламентированного законом порядка осуществления экономической деятельности. Кроме того, данные наказания подлежали назначению и в случае совершения таких проступков, как опубликование ложных сведений в открытом источнике, спекулятивные действия. Следует отметить, что применение штрафных санкций и конфискации имущества в качестве мер уголовного принуждения, направленных на имущественные лишения, влекли за собой серьезные ограничения как в отношении самих осужденных, так и в отношении их семей, что само по себе, учитывая отсутствие в целом стабильности в экономической сфере общества, представлялось весьма негативным последствием совершения проступков.

Кроме того, необходимо отметить, что характер приобретения подлежащего конфискации имущества (было ли оно приобретено законным путем либо нет) не имел значения для суда.

<sup>1</sup> О революционном трибунале печати : постановление Народного комиссариата юстиции РСФСР от 18 декабря 1917 г. // СУ РСФСР. 1917. № 10. Ст. 156.

Таким образом, разграничения конфискации на виды (общий вид, означающий возможность на практике изымать любое личное имущество осужденного, и специальный, подразумевающий отчуждение имущества, добытого преступным путем) не существовало.

Далее следует отметить, что в пояснительной записке к Уголовному кодексу РСФСР 1922 г.<sup>2</sup> (далее — УК 1922 г.) обращалось особое внимание на то, что буржуазное разграничение *в классификации преступлений и проступков не требуется*, а судьи, принимая решение, должны исходить из революционного правосознания. Однако некоторые деяния не обладали большой степенью общественной опасности (например, самогоноварение, хулиганство) и фактически могли быть отнесены к *проступкам*. При этом, говоря о степени опасности таких деяний, как показывает анализ содержания УК 1922 г., следовало исходить из того, что сама опасность обнаруживается в действиях, которые вредны для общества, или сама деятельность свидетельствует о серьезной угрозе общественному порядку [3].

УК 1922 г. предусматривал довольно широкую систему наказаний за совершение преступлений, в которую входили общественное порицание, заключающееся в публичном объявлении вынесенного судом осуждения. При этом напечатание самого приговора осуществлялось посредством личных денежных средств осужденного. Кроме того, по усмотрению суда на виновного могла быть наложена обязанность возместить причиненный проступком вред потерпевшему. Такая концепция возмещения причиненного вреда вполне вписывалась в общую систему видов наказаний.

В Основных началах уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик законодательная классификация преступных деяний выглядела следующим образом — преступления, посягающие на основы советского строя, другие преступные деяния. Точно такая же градация преступных деяний была отражена и в Уголовном кодексе РСФСР 1926 г.<sup>3</sup>

К изложенному выше об уголовном законодательстве того периода следует указать, что на повестку дня VI съезда деятелей юстиции 1926 г. [2, с. 32] было вынесено предложение по классификации преступлений, в основу которой предлагалось положить вид наказания за их совершение. В отношении деяний, которые можно было расценить в качестве уголов-

ных проступков, высказывались идеи об отношении в данную группу социально вредных деяний, совершение которых влекло наказание в виде лишения свободы до двух лет либо другое более мягкое наказание — меры морального воздействия, принудительные работы. Однако данное предложение реализовано так и не было.

Основы уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик 1958 г.<sup>4</sup> (далее — Основы) представляли собой исторический правовой памятник, в котором была воплощена государственная политика, связанная с необходимостью либерализации уголовной ответственности в случае совершения виновным малозначительных противоправных деяний. Очевидна законодательная попытка достижения комплексного результата борьбы с преступностью, заключающегося в ее полном устранении, что, конечно, представляло собой идеализированный вариант как для практических органов, так и для органов правоприменения.

Характеризуя принятый в октябре 1960 г. УК РСФСР<sup>5</sup> (далее — УК 1960 г.), следует отметить, что в целом законодатель того времени стремился реализовать принцип гуманизма в наказании. За совершение малозначительных по степени общественной опасности посятельств применялось общественное порицание, которое заключалось в публичном выражении судом порицания виновному с доведением об этом в необходимых случаях до сведения общественности через печать или иным способом. Это представляло собой обладавшую значительным предупредительным эффектом меру морального воздействия, которая назначалась судом и соответственно влекла за собой судимость. Кроме того, было наиболее гуманное наказание из той системы наказаний, которая нашла отражение в законе, и подлежало назначению при обязательном указании на то в санкции соответствующей статьи Особенной части. При этом присоединение к нему дополнительного наказания было невозможно. Общественное порицание всегда объявлялось только публично в процессе оглашения в ходе судебного заседания.

С учетом изложенного в научном сообществе того периода активно обсуждался вопрос о дополнении системы уголовного законодательства такой категорией деяний, как уголовный проступок. Так, в 1974 г. коллектив специалистов в области права осуществил масштабную

<sup>2</sup> Уголовный кодекс РСФСР 1922 г. // СУ РСФСР. 1922. № 15.

<sup>3</sup> Уголовный кодекс РСФСР 1926 г. // Сборник документов по истории уголовного законодательства СССР и РСФСР 1917–1952 г. / под ред. И. Т. Голякова. Москва, 1953. С. 257–380.

<sup>4</sup> Об утверждении Основ уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик : Закон СССР от 25 дек. 1958 г. // Ведомости ВС СССР. 1958. № 1. Ст. 6.

<sup>5</sup> Уголовный кодекс РСФСР 1960 г. (утв. ВС РСФСР 27 окт. 1960 г.) // Свод законов РСФСР. Т. 8. С. 497.

работу по подготовке проекта Кодекса уголовных проступков, в который был включен уголовный проступок [4, с. 240]. Однако предлагаемый проект остался без одобрения.

Законодательной попыткой нормативно закрепить категорию уголовных проступков и определить соответствующие виды наказаний за их совершение следует считать Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 11 марта 1977 г.<sup>6</sup>, устанавливающий возможность применения мер административной ответственности за преступления, не представляющие большой общественной опасности. Из уголовного законодательства был исключен термин «*малозначительные преступления*», вызывавший правоприменительные и судебные ошибки ввиду отсутствия в уголовном законе его материального содержания. Именно поэтому в случае, когда речь шла о совершении виновным деяния, не обладающего признаками большой общественной опасности, происходило законодательное обращение к правовым установлениям, связанным с освобождением от уголовной ответственности и применением административно-правовых положений.

Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 декабря 1982 г. в УК 1960 г. получила свое законодательное закрепление аналогичная *уголовному проступку форма действия* либо бездействия, формально содержащего признаки какого-либо преступного деяния, однако по причине малозначительности не представляющего общественной опасности. Подобное законодательное установление содержится в действующем сегодня УК РФ 1996 г., что само по себе оказывает негативное влияние на однозначное понимание практики правоприменения и вынесения судебных решений.

Кроме того, в Основах уголовного законодательства Союза ССР и республик 1991 г.<sup>7</sup>, которые так и не были введены в действие, содержалось положение, в соответствии с которым

все преступные деяния в зависимости от степени их тяжести классифицировались на не представляющие большой общественной опасности, менее тяжкие, тяжкие и особо тяжкие. При этом разработчиками данного документа предлагалась к обсуждению идея об отнесении к категории преступлений не представляющих большой общественной опасности уголовных проступков.

Аналогичная точка зрения на категорию уголовных проступков была воспринята при обсуждении проекта Уголовного кодекса РФ 1992 г.<sup>8</sup>, в котором регламентировалось применение наказаний, не связанных с лишением свободы за их совершение.

Осуществленное исследование дало автору публикации возможность сформулировать следующие *выводы*:

1. Законодатель в советский период отказался от идеи выделения в классификационной системе противоправных деяний уголовного проступка. Вместе с тем подлежало законодательной регламентации привлечение к уголовной ответственности в случае совершения преступных деяний, не представляющих большой общественной опасности. Кроме того, система уголовного законодательства была дополнена положением о малозначительности деяния, что не позволяло отнести его к категории преступлений.

2. Уголовный проступок не включен в УК РФ 1996 г., однако его введение в российское уголовное законодательство вполне отвечает современным потребностям и социально-политическим реалиям.

3. Историческое развитие системы наказаний за совершение уголовных проступков происходило в несколько этапов и было обусловлено происходящими в тот период времени социально-экономическими и политико-правовыми процессами и соответствующими потребностями общества в уголовно-правовой охране тех или иных сфер общественных отношений.

<sup>6</sup> О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР: Указ Президиума ВС РСФСР от 11 марта 1977 г. (утратил силу) // Ведомости ВС РСФСР. 1977. № 12. Ст. 255.

<sup>7</sup> Основы уголовного законодательства Союза ССР и республик (приняты ВС СССР 2 июля 1991 г. № 2281-1) // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. № 30. Ст. 862.

<sup>8</sup> Проект Закона Российской Федерации о внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР // Шит и меч. 1993. № 4. С. 4.

## Список литературы:

1. Москалькова Т. Н. О необходимости введения в УК РФ нового вида ответственности — уголовного проступка. URL: <https://www.mskagency.ru/materials/2587986> (дата обращения: 16.04.2023).
2. О VI Всероссийском Съезде работников советской юстиции // Ежегодник советской юстиции. 1926. № 10.

## References:

1. Moskal'kova T. N. O neobhodimosti vvedeniya v UK RF novogo vida otvetstvennosti — ugovolnogo prostupka. URL: <https://www.mskagency.ru/materials/2587986> (data obrashcheniya: 16.04.2023).
2. O VI Vserossijskom S»ezde rabotnikov sovet-skoj yusticii // Ezhenedel'nik sovetskoj yusticii. 1926. № 10.

3. Селивановская И.А. Уголовный кодекс РСФСР 1922 года: правовые аспекты // Историческое обозрение. 2009. С. 78–83.
4. Уголовный закон. Опыт теоретического моделирования / отв. ред. В.Н. Кудрявцев, С.Г. Келина. Москва, 1987.
5. Чучаев А.И., Тоскина Г.Н. Уголовное наказание: революционное правотворчество // Государство и право: проблемы, поиски решений, предложения. Ученые записки Ульяновского государственного университета. Вып. 2 (6) / под ред. А.И. Чучаева. Ульяновск, 1998.
3. Selivanovskaya I.A. Ugolovnyj kodeks RSFSR 1922 goda: pravovye aspekty // Istoricheskoe obozrenie. 2009. S. 78–83.
4. Ugolovnyj zakon. Opyt teoreticheskogo modelirovaniya / otv. red. V.N. Kudryavcev, S.G. Kelina. Moskva, 1987.
5. Chuchaev A. I., Toskina G. N. Ugolovnoe nakazanie: revolyucionnoe pravotvorchestvo // Gosudarstvo i pravo: problemy, poiski reshenij, predlozheniya. Uchenye zapiski Ul'yanovskogo gosudarstvennogo universiteta. Vyp. 2 (6) / pod red. A. I. Chuchaeva. Ul'yanovsk, 1998.

**Для цитирования:**

Шемякин Дмитрий Викторович. Историческое развитие категории «уголовный проступок» в советский период // Труды Академии управления МВД России. 2023. № 3 (67). С. 222–226.

**For citation:**

Shemyakin Dmitry Viktorovich. Historical Development of the Category of "Criminal Offense" in the Soviet Period // Proceedings of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2023. № 3 (67). P. 222–226.