ISSN 2072-9391

№ 3 (55) Сентябрь 2020
№ 3 (55) September 2020

ТРУДЫ

Академии управления
МВД России

PROCEEDINGS

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

Научно-практическое издание
для руководителей и специалистов
правоохранительных органов

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

МОСКВА • 2020

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

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

ТРУДЫ
АКАДЕМИИ
УПРАВЛЕНИЯ
МВД РОССИИ

2020
№ 3 (55)
сентябрь

Журнал издается
с декабря 2006 г.

Редакционная коллегия

Андреева Ирина Анатольевна, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России, доктор юридических наук, доцент. Москва. Российская Федерация;
Афанасьев Владимир Сергеевич, главный научный сотрудник отдела по изучению проблем истории МВД России научно-исследовательского центра Академии управления МВД России, доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации. Москва. Российская Федерация;
Воронин Михаил Юрьевич, директор Института международного права и правосудия Московского государственного лингвистического университета, доктор юридических наук, профессор. Москва. Российская Федерация;
Гаврилов Борис Яковлевич, профессор кафедры управления органами расследования преступлений Академии управления МВД России, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации. Москва. Российская Федерация;
Джоробекова Арзыгуль Мамаюнусовна, заместитель начальника Академии МВД Кыргызской Республики имени генерал-майора милиции Э. А. Алиева по науке, доктор юридических наук, профессор. Бишкек. Кыргызская Республика;
Дильбарханова Жанат Рахимжановна, заместитель начальника Алматинской академии МВД Республики Казахстан имени Макана Есбулатова по научной работе, доктор юридических наук, профессор. Нур-Султан. Республика Казахстан;
Елагин Александр Георгиевич, профессор кафедры управления деятельностью подразделений обеспечения охраны общественного порядка центра командно-штабных учений Академии управления МВД России, доктор юридических наук, профессор. Москва. Российская Федерация;
Киричёк Евгений Владимирович, начальник управления учебно-методической работы Академии управления МВД России, доктор юридических наук, доцент. Москва. Российская Федерация;
Кононов Анатолий Михайлович, референт Договорно-правового департамента МВД России, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации. Москва. Российская Федерация;
Корякин Илья Петрович, заместитель начальника Карагандинской академии МВД Республики Казахстан имени Б. Бейсенова, доктор юридических наук. Караганда. Республика Казахстан;
Лексин Иван Владимирович, заведующий кафедрой правовых основ управления факультета государственного управления Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова, доктор юридических наук, доцент. Москва. Российская Федерация;
Мазур Сергей Филиппович, профессор кафедры гражданского права и гражданского процесса Института международного права и экономики имени А. С. Грибоедова, доктор юридических наук, профессор. Москва. Российская Федерация;
Мелёхин Александр Владимирович, профессор кафедры государственного строительства и права Университета прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор. Москва. Российская Федерация;
Миронов Анатолий Николаевич, профессор кафедры управления деятельностью подразделений обеспечения охраны общественного порядка Академии управления МВД России, доктор юридических наук, доцент. Москва. Российская Федерация;
Можаева Ирина Павловна, главный научный сотрудник отдела по исследованию проблем отраслевого управления научно-исследовательского центра Академии управления МВД России, доктор юридических наук. Москва. Российская Федерация;
Мулукаев Роланд Сергеевич, главный научный сотрудник отдела по изучению проблем истории МВД России научно-исследовательского центра Академии управления МВД России, доктор юридических наук, профессор. Москва. Российская Федерация;
Невский Сергей Александрович, главный научный сотрудник ВНИИ МВД России, доктор юридических наук, профессор. Москва. Российская Федерация;
Орлов Владислав Николаевич, профессор кафедры уголовной политики Академии управления МВД России, доктор юридических наук, доцент. Москва. Российская Федерация;
Осокин Роман Борисович, начальник факультета подготовки научно-педагогических и научных кадров Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя, доктор юридических наук, профессор. Москва. Российская Федерация;
Победкин Александр Викторович, начальник кафедры уголовной политики Академии управления МВД России, доктор юридических наук, профессор. Москва. Российская Федерация;
Солдатов Александр Петрович, главный научный сотрудник отдела по изучению проблем истории МВД России научно-исследовательского центра Академии управления МВД России, доктор юридических наук, профессор. Москва. Российская Федерация;
Тарасов Анатолий Михайлович, главный советник генерального директора по юридическим вопросам АО «Лаборатория Касперского», доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации. Москва. Российская Федерация;
Цепелев Валерий Филиппович, профессор кафедры уголовного права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации. Москва. Российская Федерация;
Яковец Евгений Николаевич, профессор кафедры оперативно-розыскной деятельности Института правоохранительной деятельности Российской таможенной академии, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации. Москва. Российская Федерация;
Мартыненко Наталия Эдуардовна (секретарь), профессор кафедры уголовной политики Академии управления МВД России доктор юридических наук, профессор. Москва. Российская Федерация.

Editor-in-Chief
Andrei N. KONEV,
Dr. of Technology, Candidate of Law,
Associate Professor, Head of Management
Academy of the Ministry of the Interior
of Russia. Moscow. Russian Federation.

Deputy Editor-in-Chief
Nikolai V. PAVLICHENKO,
Dr. of Law, Professor, Merited Law Expert
of the Russian Federation, Deputy Head
of Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia.
Moscow. Russian Federation.

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

2020
№ 3 (55)
September

The Journal has been published since December 2006

Editorial Board of the Journal

Irina A. ANDREYEVA, Dr. of Law, Associate Professor,
Professor at the Department of State and Law Disciplines
(Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia).
Moscow. Russian Federation;
Vladimir S. AFANASYEV, Dr. of Law, Merited Law Expert
of the Russian Federation, Chief Researcher at the Department
of the History of the Interior Ministry
of Russia Problems Studying at the Research Center
(Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia).
Moscow. Russian Federation;
Mikhail Yu. VORONIN, Dr. of Law, Professor, Head of the Institute
of International Law and Justice, Moscow State Linguistic University.
Moscow. Russian Federation;
Boris Ya. GAVRILOV, Dr. of Law, Professor, Merited Law Expert
of the Russian Federation, Professor at the Department of Management
of Bodies and Units Crimes' Investigation (Management Academy
of the Ministry of the Interior of Russia).
Moscow. Russian Federation;
Arzygul' M. DZHOROBEKOVA, Dr. of Law, Professor, Deputy Head
for Science at General Major E. A. Aliyev Academy of the Ministry
of the Interior of the Kyrgyz Republic. Bishkek. Kyrgyz Republic;
Zhanat R. DILBARKHANOVA, Dr. of Law, Professor, Deputy Head
for Scientific Work at Makan Yesbulatov Almaty Academy
of the Ministry of the Interior of the Republic of Kazakhstan.
Nur-Sultan. Republic of Kazakhstan;
Alexander G. YELAGIN, Dr. of Law, Professor, Professor
at the Department of Management of Public Order Services
(Center for Command Games, Management Academy
of the Ministry of the Interior of Russia). Moscow. Russian Federation;
Evgeniy V. KIRICHYOK, Dr. of Law, Associate Professor, Head of the
Educational Methodical Work Management (Management Academy
of the Ministry of the Interior of Russia). Moscow. Russian Federation;
Anatoliy M. KONONOV, Dr. of Law, Merited Law Expert
of the Russian Federation, Professor, Referent at the Law
and Agreements Department of the Interior Ministry of Russia.
Moscow. Russian Federation;
Ilya P. KORYAKIN, Dr. of Law, Deputy Head for Scientific Work
at the Barimbek Beysenov Karaganda Academy of the Ministry
of the Interior of the Republic of Kazakhstan. Karaganda.
Republic of Kazakhstan;
Ivan V. LEKSIN, Dr. of Law, Associate Professor, Head of the Department
of the Legal Foundations for Management at the Faculty
of the State Management of the State Moscow University named
after M. V. Lomonosov. Moscow. Russian Federation;
Sergey F. MAZUR, Dr. of Law, Professor, Professor at the Department
of Civil Law and Civil Process of the Institute of the International Law
and Economics named after A. S. Griboyedov.
Moscow. Russian Federation;
Alexander V. MYELYOHIN, Dr. of Law, Professor, Professor at the Department
of the State Building and Law of the University of the Prosecutor's office
of the Russian Federation. Moscow. Russian Federation;
Anatoliy N. MIRONOV, Dr. of Law, Associate Professor,
Professor at the Department of Public Protection Bodies Management
(Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia).
Moscow. Russian Federation;
Irina P. MOZHAEVA, Dr. of Law, Chief Researcher
at the Department of the Studying Branch Management Problems
at the Research Center (Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia).
Moscow. Russian Federation;
Roland S. MULUKAYEV, Dr. of Law, Professor, Chief Researcher
at the Department of the History of the Interior Ministry
of Russia Problems Studying at the Research Center
(Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia).
Moscow. Russian Federation;
Sergei A. NEVSKY, Dr. of Law, Professor, Chief Researcher
at the All-Russia Scientific Research Institute of the Ministry
of the Interior of Russia. Moscow. Russian Federation;
Vladislav N. ORLOV, Dr. of Law, Professor, Professor
at the Department of the Criminal Policy (Management Academy
of the Ministry of the Interior of Russia).
Moscow. Russian Federation;
Roman B. OSOKIN, Dr. of Law, Professor, Head of the Faculty
for Training Research and Teaching Staff Moscow University
of the Ministry of the Interior of Russia named after V. Y. Kikot.
Moscow. Russian Federation;
Alexander V. POBEDKIN, Dr. of Law, Professor,
Head at the Department of the Criminal Policy
(Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia).
Moscow. Russian Federation;
Alexander P. SOLDATOV, Dr. of Law, Professor, Chief Researcher
at the Department of the History of the Interior Ministry
of Russia Problems Studying
at the Research Center of the Management Academy
of the Ministry of the Interior of Russia. Moscow. Russian Federation;
Anatoliy M. TARASOV, Dr. of Law, Professor, Merited Law Expert
of the Russian Federation, Chief Adviser of the General Director
of the «Kaspersky Laboratory»
for the Juridical Questions. Moscow. Russian Federation;
Valeriy F. TSEPELEV, Dr. of Law, Professor, Professor
at the Department of the Criminal Law of the State Moscow Juridical
University named after O. Ye. Kutafin (SMJU), Merited Law Expert
of the Russian Federation. Moscow. Russian Federation;
Yevgeniy N. YAKOVETS, Dr. of Law, Professor, Merited Law Expert
of the Russian Federation, Professor at the Department
of the Operative Investigative Activity (Institute of Law Enforcement
of Russian Customs Academy).
Moscow. Russian Federation;
Natalia E. 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

Д. В. Алентьев **П. А. Рогулёв**
Е. В. Белик **М. А. Фильчагина**

Техническая верстка: **А. А. Мельникова**

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

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

Подписано в печать 30.09.2020.
Формат 60×84 $^1/_8$.
Объем 26,27 п. л. Тираж 500 экз.
Выходит 4 раза в год.
Цена свободная.

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

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

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

© Академия управления МВД России, 2020.

ТРУДЫ
АКАДЕМИИ
УПРАВЛЕНИЯ
МВД РОССИИ

2020
№ 3 (55)
сентябрь
Журнал издается
с декабря 2006 г.

СОДЕРЖАНИЕ

Обращение главного редактора 8

К 25-ЛЕТИЮ ПРИНЯТИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ»

Давыдов С. И., Пинчук А. П. О критериях выделения самостоятельной отрасли оперативно-розыскного права 10
Кольцов Д. В. Агентурная провокация в оперативно-розыскной деятельности: решение проблемы лексико-терминологической неопределенности 19
Николаев О. Э. Угрозы информационной безопасности при осуществлении оперативно-розыскной деятельности и основные пути их отражения 30
Павличенко Н. В., Тамбовцев А. И. Детерминанты современных метаморфоз оперативно-розыскных мероприятий 38
Парфёнов А. В. Генезис оперативно-розыскной деятельности в свете учения о розыскной и идентификационной деятельности 51
Поздняков А. Н. Теория оперативно-розыскной деятельности и частные (специальные) теории 57
Чечетин А. Е. Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 65
Эзрохин П. В. Правовые институты использования результатов оперативно-розыскной деятельности подразделений уголовного розыска 77

НАУЧНО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

Горошко И. В. Актуальные вопросы правоохранительной деятельности в условиях информационного общества 88
Егоров А. А. Проект государственных преобразований в трудах С. Е. Десницкого 98
Конев А. Н. О методологии поиска Большой Идеи уголовного процесса 106

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: МЕТОДОЛОГИЯ, ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Гончаров И. В. Ограничения прав и свобод человека и гражданина как элемент их обеспечения 111
Редько А. А., Яловенко Т. В. Петиция как современная форма выражения правовой инициативы 118
Солдатов А. П., Братановский С. Н. Государственная служба: историко-правовое исследование 129
Тарасов А. М. К вопросу об эффективности государственного контроля 140

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://а.мвд.рф 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.

УПРАВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Княжев В. Б., Грищенко Л. Л. Информационно-аналитическое обеспечение деятельности Ситуационного центра МВД России 148

УГОЛОВНОЕ ПРАВО И УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

Гирько С. И. Средства доказывания в условиях унифицированного досудебного производства..... 158

Курилов С. И. Специальные (частные) поощрительные нормы Общей части Уголовного кодекса Российской Федерации, направленные на предупреждение преступлений..... 166

Шурухнов Н. Г. Государственные органы, должностные лица, наделенные законодательством Российской Федерации полными и частичными полномочиями органа дознания: проблемы и предложения (в порядке обсуждения) 175

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ, МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Мурат Д. Актуальные вопросы формирования системы заслуг (merit system) в государственной службе Монголии 183

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ РЕТРОСПЕКТИВА

Потёмкин И. А., Климов А. Ю. Проблемы реформирования полиции в период политического кризиса правительства Александра II (1879 г. – начало 1881 г.) 190

Саркисян Г. Г. История развития криминалистических учетов полиции в Российской империи (1715–1917 гг.)..... 199

ДИСКУССИОННАЯ ТРИБУНА

Лукашов Н. В. Организационные и правовые основы применения полицейских робототехнических комплексов в органах внутренних дел Российской Федерации 210

ОТЗЫВЫ И РЕЦЕНЗИИ

Кузнецов А. П. Отзыв на диссертационное исследование Р. В. Шишкина на тему «Предупреждение преступлений, совершаемых иностранными гражданами на потребительском рынке в Дальневосточном федеральном округе» 222

Worked with issue

D. V. Alentyev **P. A. Rogulyov**
E. V. Belik **M. A. Filchagina**

Technical layout: **A. A. Melnikova**

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

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

Print is signed 30.09.2020
Format 60×84 1/8
Capacity, printed sheet 26,27 p. s.
Circulation 500 copies.
Published 4 times a year.
Negotiable price.

Address of the Editorial Office and Publisher:
125171, Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8, Moscow.
Tel.: 8 (499) 745-81-43.
Tel/fax: 8 (499) 745-82-23.
E-mail: ebelik3@mvd.ru
Subscription index at the General catalogue «Pressa Rossii»: 15548.
Website: https://а.мвд.рф/folder/6891081.

Printed by the Unit for Typographic and Operative Printing of the Publishing Department of the Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia.
125171, Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8, Moscow.
Tel.: 8 (499) 745-81-43.

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

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

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

2020
№ 3 (55)
September

The Journal has been published since December 2006

CONTENT

From the Editor-in-Chief 8

ON THE 25th ANNIVERSARY OF THE ADOPTION OF THE FEDERAL LAW «ON OPERATIONAL INVESTIGATIVE ACTIVITIES»

Davydov S. I., Pinchuk A. P. On the criteria for selecting an independent branch of operational search law 10
Koltsov D. V. Agent provocation in operational search activity: solving the problem of lexical and terminological uncertainty 19
Nikolaev O. E. Threats to information security in the implementation of operational search activities and the main ways to reflect them 30
Pavlichenko N. V., Tambovtsev A. I. Determinants of modern metamorphoses of operational search activities 38
Parfyonov A. V. Genesis of operational search activity in the light of the doctrine of search and identification activities 51
Pozdnyakov A. N. The theory of operational investigative activity and private (special) theories 57
Chechetin A. E. Federal law «On Operational Search Activities» in decisions of the constitutional Court of the Russian Federation 65
Ezrohin P. V. Legal institutions for using the results of operational and investigative activities of criminal investigation units 77

SCIENTIFIC METHODOLOGICAL PROBLEMS

Goroshko I. V. Topical issues of law enforcement in the information society 88
Egorov A. A. Project of state transformations in the works of S. E. Desnitsky 98
Konev A. N. About the methodology of searching for the Big Idea of the criminal process 106

STATE MANAGEMENT: METHODOLOGY, LEGAL ENFORCEMENT

Goncharov I. V. Restrictions on human and civil rights and freedoms as an element of ensuring them 111
Redko A. A., Ialovenko T. V. Petition as a modern form of expression of legal initiative 118
Soldatov A. P., Bratanovskij S. N. Public service: historical and legal research 129
Tarasov A. M. On the effectiveness of state control 140

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://а.мвд.рф in the «Science» section.

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

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

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

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

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

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

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

MANAGEMENT OF INTERNAL AFFAIRS BODIES

Knyazhev B. B., Grishchenko L. L. Information and analytical support for the activities of the Situation Center of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation 148

CRIMINAL LAW AND CRIMINAL PROCEDURE

Girko S. I. Means of evidence in a unified pre-trial procedure 158

Kurilov S. I. Special (private) incentive norms of the General part of the Criminal code of the Russian Federation aimed at preventing crimes 166

Shurukhnov N. G. State bodies and officials vested with full and partial powers of the inquiry body by the legislation of the Russian Federation: problems and suggestions (in the order of discussion) 175

FOREIGN EXPERIENCE, INTERNATIONAL COOPERATION

Murat D. Actual issues of formation of the merit system in the public service of Mongolia 183

LAW ENFORCEMENT RETROSPECTIVE

Potyomkin I. A., Klimov A.Yu. Problems of police reform during the political crisis of the government of Alexander II (1879 – early 1881) 190

Sarkisyan G. G. The history of the development of forensic police records in the Russian Empire (1715–1917) 199

FORUM FOR DISCUSSION

Lukashov N. V. Organizational and legal basis for the use of police robotic systems in the internal Affairs bodies of the Russian Federation 210

REVIEWS

Kuznetsov A. P. Review on the dissertation research of R. V. Shishkin on the topic «Prevention of crimes committed by foreign citizens in the consumer market in the far Eastern Federal district» 222

ISSN 2072-9391
Труды Академии управления МВД России. 2020. № 3 (55)

Уважаемые читатели!

Перед вами очередной номер научного журнала «Труды Академии управления МВД России». Данный выпуск журнала посвящен знаменательной дате – 25-летию принятия Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности».

Деятельность органов внутренних дел Российской Федерации неразрывно связана с осуществлением оперативно-розыскных мероприятий. Потребность в дальнейшем законодательном закреплении данных функций возникла еще в начале XVIII в. в ходе реформ Петра Великого. С этого времени деятельность сыскных подразделений развивалась и постепенно приобретала все более совершенную правовую форму, однако единой нормативной базы не существовало.

В связи с бурным ростом городов в Российской империи наблюдался и рост преступности как уголовной, так и политической, что вынуждало власти принимать серьезные реорганизационные меры. Так, в 1866 г. при Канцелярии петербургского обер-полицмейстера Ф.Ф. Трепова, а в 1881 г. при Канцелярии московского обер-полицмейстера создается специализированный орган уголовного розыска – сыскная часть. Формирование структуры последних завершилось принятием Закона от 6 июля 1908 г. «Об организации сыскной части».

Революция 1917 г. и последующий советский период развития России не внесли порядок в правовую организацию оперативно-розыскной деятельности. В 1918 г. было принято Положение об уголовном розыске, а в 1919 г. – Инструкция по уголовному розыску, который осуществлял борьбу с общеуголовной преступностью. Впервые возможность производства оперативно-розыскных действий в советской России была предусмотрена в Уголовно-процессуальном кодексе РСФСР 1923 г., в ст. 93 которого указывалось, что эта деятельность органов внутренних дел допускается в случаях поступления анонимных заявлений о совершенных или готовящихся преступлениях. Во всех остальных случаях эти мероприятия находились под строгим запретом. Хотя фактически и до 1923 г., да и в более поздние годы такая деятельность осуществлялась, но она не была урегулирована ни законодательно, ни организационно. Возможность осуществления оперативно-розыскных мероприятий как при раскрытии, так и при расследовании преступлений была впервые закреплена в Основах уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик, принятых Верховным Советом СССР 25 декабря 1958 г. В ст. 29 Основ было указано, что «на органы дознания возлагается принятие необходимых мер в целях обнаружения признаков преступления и лиц, совершивших их». Данная норма впоследствии закрепляется и в уголовно-процессуальных кодексах союзных республик, принятых в 1960–1961 гг.

В 90-е гг. в условиях политических и социально-экономических преобразований научные коллективы активизировали свою работу по теоретическому и методическому обеспечению оперативно-розыскной практики борьбы с преступностью и укрепления методологической основы теории оперативно-розыскной деятельности. В этот период разрабатываются и принимаются проекты Закона СССР «Об органах государственной безопасности в СССР», Законов РФ «О милиции», «Об оперативно-розыскной деятельности» и др., и тем самым создавалась прочная правовая база данной деятельности и определена перспектива ее дальнейшего развития.

До принятия Закона «Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации» от 13 марта 1992 г. правоохранительные

органы России, в том числе и оперативно-розыскные, руководствовались ведомственными нормативными правовыми актами.

Закон «Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации», принятый Верховным Советом РФ 13 марта 1992 г., – первый в современной российской истории нормативно-правовой акт высшей юридической силы, открыто регулировавший негласную работу правоохранительных органов и спецслужб России. Следует отметить, что за период действия Закона 1992 г. был принят ряд важнейших законодательных актов, в соответствии с которыми возникла необходимость внести в Закон существенные коррективы. Прежде всего речь идет о принятой 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации, которая определила основополагающие принципы осуществления оперативно-розыскной деятельности, правовые гарантии соблюдения прав и законных интересов граждан, в том числе определение порядка прослушивания телефонных и иных переговоров, и др.

На смену Закону «Об оперативно-розыскной деятельности» 1992 г. пришел Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации», принятый Государственной Думой 5 июля 1995 г. и вступивший в силу 12 августа 1995 г. Вот уже 25 лет сотрудники оперативных служб руководствуются данным законом в своей деятельности. Совместная деятельность ученых правоведов и практиков по совершенствованию российского законодательства продолжается и сегодня, около 30 поправок были внесены законодателем по их предложениям в закон. Проблемам и перспективам развития оперативно-розыскного законодательства и посвящается выпуск данного научного журнала.

С праздником вас, уважаемые коллеги!

Начальник Академии управления МВД России
генерал-лейтенант полиции А. Н. Конев

К 25-ЛЕТИЮ принятия Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»

С. И. ДАВЫДОВ,
заведующий кафедрой уголовного процесса и криминалистики,
доктор юридических наук, доцент
Алтайский государственный университет
Российская Федерация, 656049, Алтайский край, г. Барнаул, пр. Ленина, д. 61
E-mail: davidov_ord@mail.ru

S. I. DAVYDOV,
Doctor of Law, Associate Professor
Head of the Department of Criminal Procedure and Criminalistics,
Altai State University
Russian Federation, 656049, Altai Territory, Barnaul, Lenin avenue, 61
E-mail: davidov_ord@mail.ru

ORCID 0000–0001–6245–0726

А. П. ПИНЧУК,
преподаватель, магистрант
Алтайский государственный университет
Российская Федерация, 656049, Алтайский край, г. Барнаул, пр. Ленина, д. 61
E-mail: gos.2207@mail.ru

A. P. PINCHUK,
Lecturer, Undergraduate
Altai State University
Russian Federation, 656049, Altai Territory, Barnaul, Lenin avenue, 61
E-mail: gos.2207@mail.ru

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

Scientific specialty:
12.00.12 – Criminalistics;
Forensic Work;
Operative Investigative Activity.

УДК 343.8

Дата поступления: 28 мая 2020 г.
Дата принятия статьи в печать: 25 сентября 2020 г.

О критериях выделения самостоятельной отрасли оперативно-розыскного права

On the criteria for selecting an independent branch of operational search law

Аннотация

Актуальность статьи определяется тенденциями развития российского законодательства; принятием законов, регулирующих специфическую сферу применения средств и методов оперативно-розыскной деятельности в борьбе с преступностью; потребностью выделения самостоятельной отрасли оперативно-розыскного права и дальнейшего совершенствования

Annotation

The relevance of the article is determined by the development trends of Russian legislation; adoption of laws governing the specific scope of the use of means and methods of operational-search activities in the fight against crime; the need to highlight an independent branch of operational-search law and further improve the operational-search legislation.

оперативно-розыскного законодательства.

Постановка проблемы: в оперативно-розыскной науке не сложилось единого мнения о критериях выделения оперативно-розыскного права как самостоятельной отрасли отечественного права. Авторы в своих исследованиях предлагают использовать для этого разные подходы, выделяют наиболее часто предмет и метод правового регулирования, указывают и на другие признаки. Процесс формирования самостоятельной отрасли оперативно-розыскного права требует выработки научным сообществом критериев приобретения ею такого статуса.

Цель исследования: обоснование критериев оперативно-розыскного права как самостоятельной отрасли на основе фундаментальных положений теории права и ранее проведенных исследований в области правового регулирования оперативно-розыскной деятельности.

Методы исследования: исторический подход, формально-логические методы анализа и синтеза, обобщения и сравнения, методы абстрагирования и контент-анализа документов.

Результаты и ключевые выводы: проанализированы разные подходы к определению признаков, позволяющих разграничить отрасли права. Обоснован вывод об уникальности предмета правового регулирования как достаточном критерии для признания оперативно-розыскного права самостоятельной отраслью. Выделены и раскрыты специфические черты структурных элементов оперативно-розыскных правоотношений: содержание, участники, объекты, юридические факты. Отдавая приоритет предмету правового регулирования как основному признаку выделения отрасли оперативно-розыскного права, предлагается для выделения его специфических характеристик не исключать и метод правового регулирования, который подчеркивает индивидуальность, уникальность отрасли, является дополнением к ее предмету.

Ключевые слова: *оперативно-розыскное право, критерий, отрасль, правоотношение, предмет, метод.*

The problem statement: in the operational-search science there was no consensus on the criteria for distinguishing the operational-search law as an independent branch of domestic law. The authors in their studies suggest using different approaches for this, highlighting most often the subject and method of legal regulation, and point to other signs. The process of forming an independent branch of operational-search law requires the development by the scientific community of criteria for its acquisition of such a status.

The purpose of the research is to substantiate the criteria of operational search law as an independent branch based on the fundamental provisions of the theory of law and previous research in the field of legal regulation of operational search activities.

The research methods: historical approach, formal logical methods of analysis and synthesis, generalization and comparison, methods of abstracting and content analysis of documents.

The results and key findings: different approaches to identifying features that distinguish between branches of law are analyzed. *The conclusion* about the uniqueness of the subject of legal regulation as a sufficient criterion for recognizing the operational-search law as an independent industry is substantiated. The specific features of the structural elements of the operational-search legal relations are highlighted and disclosed: content, participants, objects, legal facts. Giving priority to the subject of legal regulation as the main sign of distinguishing the branch of operational-search law, it is proposed not to exclude the method of legal regulation, which emphasizes the individuality, uniqueness of the industry, to highlight its specific characteristics, is an addition to its subject.

Key words: *operational-search law, criterion, industry, legal relationship, subject, method.*

Обращение к проблеме критериев отнесения оперативно-розыскного права к самостоятельной отрасли российского права обусловлено тремя основными обстоятельствами.

Во-первых, тенденции совершенствования российского законодательства в условиях реформ характеризовались, кроме того, потребностью правового регулирования изменяющихся и новых возникающих общественных отношений. В этих условиях принятие многочисленных законов явилось поводом для проведения научных исследований и обоснования появления отраслей права, которые, по мнению ученых, являются самостоятельными либо претендуют на статус таковых и находятся в стадии становления и развития (медицинское, информационное, арктическое, страховое и др.).

Во-вторых, потребность в обосновании самостоятельности отрасли оперативно-розыскного права связана с принятием впер-

вые в советской и российской истории законов об оперативно-розыскной деятельности (1992[1], 1995[2]). Действующий закон «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – Закон об ОРД), как показывает практика его применения, требует совершенства. Для этого необходимо более четкое определение сферы оперативно-розыскных правоотношений, требующих регулирования, исходя из целей и задач ОРД. Поиск путей совершенствования оперативно-розыскного законодательства о применении сил, средств и методов оперативно-розыскной деятельности (далее – ОРД) в борьбе с преступностью будет настолько эффективен, насколько качественно будут разработаны теоретические основы признания самостоятельной отрасли оперативно-розыскного права.

В-третьих, становление и развитие оперативно-розыскной науки всегда сопровождалось повышенным вниманием исследователей к проблеме оперативно-розыскного права (В. И. Алексеев и Г. К. Синилов, В. М. Атмажитов и В. Г. Бобров, Ю. Я. Вольдман, С. И. Захарцев, В. А. Гусев, В. Ф. Луговик, А. А. Чувилев, А. Ю. Шумилов и другие). В 2013–2014 гг. в Волгоградской академии МВД России под редакцией профессора Н. В. Павличенко изданы специализированные сборники научных статей «Оперативно-розыскное право».

В 2015 г. Е. В. Кузнецов под руководством профессора В. А. Азарова защитил кандидатскую диссертацию «Теоретические основы формирования отрасли оперативно-розыскного права», ими издана одноименная монография [1]. Результаты проведенных исследований заложили хороший фундамент в обоснование выводов о самостоятельности отрасли оперативно-розыскного права. Вместе с тем они и дали повод для дальнейших дискуссий, поскольку единства взглядов на решение проблемы пока не сложилось.

О проблематичности определения места оперативно-розыскного права в системе российского права в свое время совершенно справедливо высказался С. В. Степашин: «...обратившись к классификации отраслей права, можно увидеть, что к числу имеющих профилирующий характер юристы относят материальные отрасли в виде гражданского, административного и уголовного права. Последним соответствуют определенные процессуальные отрасли права. Помимо профилирующих отраслей различают специальные и комплексные отрасли. Однако для оперативно-розыскной деятельности фактически не определено место ни в одной из классификационных групп отраслей права. А ведь оперативно-розыскная деятельность – это правовая деятельность государственных органов, в ней есть субъекты и объекты, методы деятельности должностных лиц оперативных подразделений, обозначены их обязанности и права, предусмотрены основания и условия осуществления ОРМ, правовой статус добываемой при их помощи информации» [13, с. 416].

Видимо неслучайно мы находим указание на отраслевой характер оперативно-розыскного права в формулировках Конституционного Суда РФ. Цитируем определение от 15 ноября 2007 г. № 924-О-О: «Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 1 декабря 1999 года № 211-О указал, что нормы *отраслевого законодательства*, *в том числе Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»* (выделено нами – С. Д., А. П.), не могут применяться в отношении обвиняемого без учета особенностей его правового положения, вытекающих, в частности, из предписаний статей 48, 49 и 51 Конституции Российской Федерации...»[3]. Несмотря на то, что данная формулировка имеет отсылочный характер, тем не менее она иллюстрирует отнесение Конституционным Судом Закона об ОРД к отраслевому законодательству. Можно предположить, что, оперируя термином «отраслевое законодательство», высший судебный орган придерживается традиционного его понимания, принятого в науке, как законодательства, содержащего нормы, которые регулируют качественно определенный вид общественных отношений, являющийся предметом одной отрасли права [22, с. 295]. Иными словами, отраслевое законодательство – это законодательство, совпадающее с той или иной отраслью права. Изложенное еще раз актуализирует поиск аргументации в пользу отраслевой природы оперативно-розыскного права.

Решение задачи, поставленной в настоящем исследовании, требует обращения к фундаментальным основам теории права, которая раскрывает не только сущность феномена права и характеризует систему российского права, но и исследует характерные черты, признаки, лежащие в основе градации составных эле-

[1] Об оперативно-розыскной деятельности [Электронный ресурс]: закон от 13 марта 1992 г. № 2506-1. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_390/ (дата обращения: 01.04.2020).

[2] Об оперативно-розыскной деятельности [Электронный ресурс]: федер. закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7519/ (дата обращения: 01.04.2020).

[3] По жалобе гражданина Козлова Дмитрия Борисовича на нарушение его конституционных прав пунктом 13 части четвертой статьи 47, пунктом 1 части второй статьи 75, частью первой статьи 285 УПК РФ и пунктом 1 части первой статьи 6 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» [Электронный ресурс]: определение Конституционного Суда РФ от 15 ноября 2007 г. № 924-О-О. URL : https://legalacts.ru/doc/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-15112007-n-924-o-o-po/ (дата обращения: 30.04.2020).

ментов этой системы – отраслей, подотраслей, институтов. Наиболее распространенными критериями разделения права на отрасли являются предмет и метод правового регулирования [16, с. 330; 20, с. 218]. Некоторые ученые дополняют эти критерии другими правовыми категориями: цель, функции, источники, принципы правового регулирования и др. [15].

Полагаем, что применительно к отрасли оперативно-розыскного права заслуживает внимания несколько иной методологический подход. Суть его в том, что в качестве критериев отраслевого деления системы права предлагается рассматривать только предмет правового регулирования. Иными словами, совокупность правовых норм тогда может именоваться отраслью права, когда регулирует специфическую сферу общественных отношений (предмет).

Данный вывод является результатом дискуссии, развернувшейся среди теоретиков права в конце 30-х – начале 40-х гг. XX в., в рамках которой речь шла, в частности, о критериях деления права на отрасли. В научных кругах она получила название «первой дискуссии о критериях деления советского социалистического права на отрасли». Подчеркнем, что большинство ученых высказали такое мнение: в основу классификации отраслей советского права должен быть положен только предмет правового регулирования [18, с. 6].

Обратимся к научным источникам. Профессор МГУ С.Ф. Кечекьян в 40-е гг. прошлого века уточнял: «...один и тот же круг правоотношений не может оказаться одновременно в двух различных отраслях права» [7, с. 50].

Известный советский юрист М.А. Аржанов высказывается вполне определенно: «Классификация правовых норм должна совершаться лишь по одному – по конкретному содержанию общественных отношений, регулируемых правом, по предмету правового регулирования» [3, с. 32].

Автор учебников по теории государства и права профессор В.Д. Перевалов также относится к сторонникам, которые рассматривают предмет правового регулирования как единственный необходимый критерий для выделения отрасли права [14, с. 176].

Предмет в данном случае – это все то, что подпадает под действие правовых норм. Иными словами, это сфера, на которую распространяется право и которая находится под его юрисдикцией. Подобные общие рамки (границы) нередко называют правовым или юридическим полем. За пределами этого поля находится неправовое пространство [12].

Поскольку мы придерживаемся позиции, что для выделения совокупности правовых норм в качестве самостоятельной отрасли права достаточно будет определение собственного уникального и специфического предмета, необходимо рассмотреть сферу оперативно-розыскных правоотношений с точки зрения их уникальности. Важно выделить и охарактеризовать определенные, характерные только для отрасли оперативно-розыскного права, отношения, представить отличия их от других отношений, которые будут регулироваться соответственно иной отраслью права.

Для решения указанной задачи следует раскрыть специфические черты структурных элементов оперативно-розыскных правоотношений. Будет правильным использовать общепринятый подход, согласно которому для всех правоотношений характерен следующий состав:

– содержание правоотношения (именно юридическое содержание, т. е. субъективные юридические права и обязанности);

– субъекты права, т. е. участники правоотношения;

– объекты правоотношения;

– юридические факты, порождающие эти отношения [2, с. 100].

Чтобы доказать уникальный характер предмета оперативно-розыскного права, рассмотрим каждый элемент состава оперативно-розыскных правоотношений на предмет их специфичности.

Субъект правоотношения в теории права – это индивиды или организации, которые на основании юридических норм могут быть участниками правоотношений, то есть носителями субъективных прав и обязанностей [19, с. 178].

В контексте выделения субъектов оперативно-розыскных отношений обратимся к ст. 13 Закона об ОРД. В ней перечисляются шесть государственных органов, оперативные подразделения которых уполномочены осуществлять ОРД, и их перечень ограничен.

Допустимо ли утверждение, что субъектами оперативно-розыскных отношений являются оперативные подразделения указанных в законе государственных органов? По нашему мнению, допустимо, но требуются некоторые уточнения. Известно, что субъектом сознательной деятельности всегда является физическое лицо, человек, обладающий способностью к такой деятельности. Анализ норм Закона об ОРД под этим углом зрения позволяет сделать некоторые выводы относительно субъектов ОРД. Определить их непросто, поскольку в законе зачастую встречаем обезличенные нормы, не содержащие указания на субъектов деятельности. Например, в ст. 6 Закона об ОРД указано, что «при осуществлении оперативно-розыскной деятельности *проводятся* (выделено нами – С. Д., А. П.) следующие оперативно-розыск-

ные мероприятия...», «в ходе проведения оперативно-розыскных мероприятий *используются* информационные системы»; в ст. 8 закона – «... фонограмма и бумажный носитель записи переговоров *передаются* следователю» и т. д.

Справедливо отметить, что Закон об ОРД наделяет определенными полномочиями вполне конкретных субъектов – должностных лиц органов, осуществляющих ОРД. Так, ст. 6 закона фактически определяет их место в оперативно-розыскных правоотношениях: «Должностные лица органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, решают ее задачи посредством личного участия в организации и проведении оперативно-розыскных мероприятий, используя помощь должностных лиц и специалистов, обладающих научными, техническими и иными специальными знаниями, а также отдельных граждан с их согласия на гласной и негласной основе».

Таким образом, из содержания данной нормы вытекает, что должностные лица органов, осуществляющих ОРД, являются участниками, а следовательно и субъектами оперативно-розыскных отношений.

Вместе с тем в некоторых нормах закона упоминаются органы, осуществляющие ОРД, фактически как ее субъекты. Например, в ст. 7 закона указывается следующее: «Органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, при наличии запроса <...> в области противодействия коррупции, в пределах своих полномочий проводят оперативно-розыскные мероприятия в целях добывания информации, необходимой для принятия решений». К выводу об отнесении органов, осуществляющих ОРД, к ее субъектам подталкивает и название ст. 13 Закона об ОРД «Органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность».

Тем не менее системное толкование Закона об ОРД позволяет прийти к выводу, что субъектами ОРД, выступающими со стороны государства, являются оперативные подразделения определяемых в законе правоохранительных органов и их должностные лица.

Несмотря на то, что выделенные субъекты уже отражают специфику оперативно-розыскных отношений, важно включить в их число еще одного субъекта. Он также придает уникальность оперативно-розыскным отношениям. Аналогов его нет в каких-либо других правоотношениях. Речь идет о лицах, оказывающих содействие органам, осуществляющим ОРД. Закон об ОРД содержит норму, посвященную данным субъектам, – ст. 17, где отмечено, что «отдельные лица могут с их согласия привлекаться к подготовке или проведению оперативно-розыскных мероприятий с сохранением по их желанию конфиденциальности содействия органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, в том числе по контракту». Закон лишь декларирует возможность привлечения граждан к содействию, а также закрепляет некоторые ограничения в этой деятельности. Более детально порядок организации работы оперативных подразделений с содействующими лицами определен ведомственными нормативными актами закрытого характера. Отличие оперативно-розыскного правового института содействия граждан от других отраслей (например уголовно-процессуального права) заключается в возможности привлечения оперативными подразделениями граждан к содействию на конфиденциальной основе, что продиктовано преимущественно негласным характером ОРД.

Кроме рассмотренных трех субъектов, в оперативно-розыскных отношениях могут участвовать также и специалисты, эксперты, переводчики, понятые, прокурор, суд. Но они не являются субъектами исключительно оперативно-розыскных отношений, поскольку могут выступать как субъекты других, например уголовно-процессуальных отношений.

Оперативно-розыскные правоотношения являются относительными, т. е. действиям одной стороны всегда корреспондируют действия другой стороны. Представляющую эту сторону субъектов правоотношений в теории ОРД часто именуют объектами оперативно-розыскных мероприятий (далее – ОРМ). В большинстве своем это лица, в отношении которых имеются сведения о подготовке или совершении ими преступлений. Однако причастность к криминальной деятельности не является обязательным признаком для субъектов оперативно-розыскных отношений. Закон допускает, что ОРМ могут осуществляться и для розыска лиц, пропавших без вести, что не всегда связано с преступлением. Анализируя закон, можно выделить и других субъектов оперативно-розыскных отношений. Например, защищаемых лиц, в отношении которых применяются меры безопасности (ст. 7); лиц, получающих лицензию на осуществление частной детективной или охранной деятельности (ст. 7); граждан, претендующих на замещение некоторых видов должностей (ст. 7); юридических лиц, организаций, предприятий и т. д. (ст. 6).

Таким образом, можно условно выделить три основные группы субъектов правоотношений в сфере ОРД. Как пишут В.А. Азаров и Е.В. Кузнецов, именно они подтверждают наличие специфических оперативно-розыскных отношений [12]: 1) субъекты, осуществляющие ОРД (оперативные подразделения и их должностные лица); 2) субъекты, содействующие оперативно-розыскным органам; 3) субъ-

екты, на которых направлена ОРД. Представляя такую классификацию, сделаем пояснение, что ОРД здесь понимается в широком смысле, как включающая в себя, помимо антикриминальной, еще и административно-проверочную деятельность, что предусмотрено действующим законодательством.

Обратим внимание на то, что в ОРД могут и не встречаться правоотношения в традиционном виде, что обусловлено преимущественно негласным характером ее осуществления. Субъекты ОРД часто вступают в отношения с физическими или юридическими лицами, когда они этого могут и не знать. В этом случае теряется корреспондирующая роль таких лиц, поскольку они не знают о юридической связи, которая и именуется правоотношением, и могут никогда не узнать об этом.

Характеризуя содержание оперативно-розыскных отношений, будем исходить из положений теории права. С.А. Комаров раскрывает содержание правоотношений следующим образом: это субъективные юридические права и обязанности. Субъективное право и соответствующая ему обязанность образуют юридическую связь управомоченной и обязанной сторон [8, с. 340].

Традиционно в теории субъективное право определяется как гарантированная законом мера возможного (дозволенного, управомоченного) поведения субъекта, а субъективная юридическая обязанность – это мера предписанного законом необходимого (должного) совершения обязанным лицом определенного действия (или воздержания от такового) с целью соблюдения субъективного права.

Таким образом, правоотношения – это всегда связь, определенное взаимодействие, при котором одно лицо управомочено, другое – обязано, и наоборот.

Подчеркнем, что оперативно-розыскные отношения существенно отличаются от иных правоотношений, поскольку их содержанием являются специфические права и обязанности. Уникальность таковых проследить несложно. Достаточно проанализировать Закон об ОРД. Основной объем обязанностей субъектов ОРД установлен ведомственными актами, которые имеют, как правило, конфиденциальный характер. Тем не менее ст. 14 обозначенного закона определяет базовые обязанности оперативно-розыскных органов, часть из которых может быть реализована только в рамках ОРД и характерна исключительно для ее субъектов.

Так, ч. 2 ст. 14 закона закрепляет обязанность исполнять в пределах своих полномочий поручения в письменной форме дознавателя, органа дознания, следователя, руководителя следственного органа о проведении ОРМ по уголовным делам и материалам проверки сообщений о преступлении, принятым ими к производству, а также решения суда по уголовным делам. Данная обязанность возлагается законом исключительно на оперативно-розыскные органы. Никакой иной орган не уполномочен осуществлять ОРМ.

Часть 5 ст. 14 закона обязывает соблюдать правила конспирации при осуществлении ОРД. Данная обязанность раскрывает одну из сущностных черт ОРД и также характерна только для ее субъектов.

Субъективные права в оперативно-розыскных правоотношениях также явно выделяются на фоне предметов других отраслей права. В соответствии со ст. 15 Закона об ОРД органы, ее осуществляющие, к примеру, имеют право проводить гласно и негласно ОРМ; устанавливать отношения сотрудничества с лицами, изъявившими согласие оказывать содействие на конфиденциальной основе; использовать в ходе проведения ОРМ по договору или устному соглашению служебные помещения, имущество предприятий, учреждений, организаций. Перечисленные и иные субъективные права не являются содержанием каких-либо других правоотношений. Они уникальны и характерны только для оперативно-розыскных правоотношений.

В большей степени Закон об ОРД определяет полномочия органов, ее осуществляющих, что является правильным. Вместе с тем нельзя не отметить и законодательное закрепление обязанностей других ее субъектов. Например, ст. 17 закона обязывает лиц, оказывающих содействие оперативно-розыскным органам, сохранять в тайне сведения, ставшие им известными в ходе подготовки или проведения ОРМ. Права и обязанности других субъектов законом четко не определены. Так, в ст. 8 закона лишь указано, что законные требования должностных лиц органов, осуществляющих ОРД, обязательны для исполнения физическими и юридическими лицами, к которым такие требования предъявлены.

Перейдем к характеристике объекта оперативно-розыскных правоотношений. В теории права под объектом правоотношения обычно понимаются различные блага, которые стремятся получить управомоченные субъекты, это состояния, которых они стремятся достичь, это то поведение, которого они ждут от обязанных субъектов, и т. д. [4, с. 248].

Другими словами, объект – это то, что «ожидает» норма права от тех, на кого она распространена; в чем смысл правоотношения, для чего оно вообще сложилось. А если объект оперативно-розыскных отношений – это то, к чему стремятся субъекты ОРД и на что направлена их деятельность, то не сложно проследить в этой

формулировке указание на целевую установку таких субъектов. Г. Ф. Шершеневич по этому поводу справедливо замечает: «Объект права следует искать в благах, обеспечиваемых правом как цели, а не в установленном поведении, как средстве» [23, с. 28].

В связи с этим отметим, что ст. 1 Закона об ОРД закрепляет в качестве ее цели защиту жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечение безопасности общества и государства от преступных посягательств. Но данное положение достаточно абстрактно. Нельзя отрицать, что такие же цели имеет, например, и уголовно-процессуальная деятельность. Однако эти цели можно конкретизировать относительно отдельных оперативно-розыскных правоотношений.

Например, по мнению Е. В. Кузнецова, объектом оперативно-розыскных отношений для лиц, оказывающих содействие органам, осуществляющим ОРД, являются гарантируемые Законом об ОРД и иными нормативно-правовыми актами право на конфиденциальность содействия, право на выплату вознаграждения за труд, право на материальную компенсацию за понесенный ущерб, право на пенсионное и иное социальное обеспечение и т. д. [10, с. 67].

Правоотношения имеют динамический характер, равно как и другие социальные процессы. Они могут возникать, изменяться и прекращаться. Некоторые авторы называют данную правовую категорию источником обязанностей и субъективных прав [17, с. 99].

Характеризуя правоотношения, Н. М. Коркунов отмечал, что применение юридических норм обусловлено наличностью известных фактов, определенных в их гипотезе. Поэтому и жизнь юридических отношений обусловливается чередованием таких фактов, служащих фактическим предположением применения юридических норм. «Факты, обусловливающие применение юридических норм, называются также юридическими фактами» [9, с. 162]. Благодаря юридическим фактам возникают правоотношения. Для возникновения оперативно-розыскных правоотношений соответственно имеются свои уникальные юридические факты.

Наглядной иллюстрацией здесь может служить ст. 7 Закона об ОРД, поскольку она так и называется – «Основания для проведения оперативно-розыскных мероприятий». Нет смысла перечислять содержание данной нормы. Все, что перечислено в этой статье, является юридическими фактами. Другое дело, что там перечисляются основания возникновения лишь таких отношений, которые складываются в рамках проведения ОРМ. Безусловно, уникальность таких юридических фактов именно в том, что они порождают ОРМ, – то, что отсутствует в любых иных правоотношениях. Однако будет неверно утверждать, что иных правоотношений в рамках ОРД складываться не может. Например, отношения по оказанию лицами содействия органам, осуществляющим ОРД, возникают в момент их привлечения к оказанию такого содействия или заключения контракта. Тогда же у таких лиц возникает обязанность сохранять в тайне сведения, ставшие им известными в ходе подготовки или проведения ОРМ, и предоставлять достоверную информацию указанным органам, в связи с чем они имеют право на пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 17, 18 Закона об ОРД).

Специфические права и обязанности рассматриваемых субъектов определяет и наличие ответственности, установленной законодательством, которая наступает в случаях нарушения ими оперативно-розыскного закона [6, с. 250]. Так, ч. 4 ст. 303 Уголовного кодекса Российской Федерации предусматривает ответственность за фальсификацию результатов ОРД лицом, уполномоченным на проведение ОРМ, в целях уголовного преследования лица, заведомо непричастного к совершению преступления, либо в целях причинения вреда чести, достоинству и деловой репутации[4].

Примечательно, что факт наличия правоотношений в области ОРД законодательно закреплен в некоторых странах ближнего зарубежья. Например, Закон Республики Армения «Об оперативно-розыскной деятельности» в ст. 1 закрепляет, что «настоящий Закон регулирует правоотношения, возникающие в сфере осуществления оперативно-розыскной деятельности»[5]. Налицо легальное закрепление специфического предмета правового регулирования. Примерно такие же формулировки содержат законы об оперативно-розыскной деятельности Республик Беларусь[6], Таджикистан[7], Узбекистан[8]. Зарубежный опыт правового регулирования ОРД заслуживает более глубокого научного анализа.

[4] Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 07.04.2020) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

[5] Об оперативно-розыскной деятельности: закон Республики Армения от 19 ноября 2007 г. № ЗР-223 // Официальные ведомости Республики Армения. 2007. № 59 (583) Ст.1198.

[6] Об оперативно-розыскной деятельности [Электронный ресурс]: закон Республики Беларусь от 15 июля 2015 г. № 307-З. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=77612 (дата обращения: 01.04.2020).

[7] Об оперативно-розыскной деятельности [Электронный ресурс]: закон Республики Таджикистан от 25 марта 2011 г. № 687. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=43137 (дата обращения: 01.04.2020)

[8] Об оперативно-розыскной деятельности [Электронный ресурс]: закон Республики Узбекистан от 25 декабря 2012 г. № ЗРУ-344. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=57281 (дата обращения: 01.04.2020).

Вопрос о методе правового регулирования, как о дополнительном критерии обособления отрасли права, является в юридической науке дискуссионным. Применительно к оперативно-розыскному праву наиболее обстоятельно он исследовался В. А. Азаровым и Е. В. Кузнецовым, которые пришли к выводу, что «совокупность норм оперативно-розыскного законодательства, закрепляя специфический набор прав, обязанностей субъектов правовых отношений в сфере ОРД, а также особые способы государственного принуждения, тем самым образует элементы специфического метода правового регулирования» [12, с. 100].

Однако более привлекательной является другая точка зрения, основанная на утверждении, что наличие специфического метода правового регулирования не обязательно должно являться необходимым признаком разграничения отраслей права. По мнению Е. Б. Хохлова, чистого метода не существует, и метод для всех отраслей права общий, так как, так или иначе, предписание, дозволение и запрет есть в любой отрасли права [21, с. 36]. Аналогично высказывается и О. Б. Желтов: «...безусловно, любая отрасль права не обладает собственным «абсолютно чистым» методом правового регулирования, поскольку методу правового регулирования присущи общеправовые признаки, свойственные для метода любой отрасли права, а отраслевой характер ему придают специфические черты, которые должны быть свойственны методу каждой отрасли права» [5, с. 90].

Действительно, когда речь идет о той или иной отрасли права, можно говорить лишь о преобладании какого-либо метода правового регулирования – императивного или диспозитивного метода, а не о собственном уникальном методе. Например, в гражданском праве преобладает диспозитивный метод, как и в иных частных отраслях. В уголовном – императивный, как в отрасли публичной. В отраслях, оказавшихся на стыке дуализма права, может иметь место императивно-диспозитивный метод (например трудовое право). При этом всегда будет прослеживаться определенная закономерность, когда в цикле публичных отраслей (к которым, по понятным причинам, будет относиться оперативно-розыскное право) преобладает императивный метод – метод субординации, власти и подчинения, а в цикле отраслей частного права преобладает диспозитивный метод – метод координации, свободы выбора и равенства субъектов. Отдавая приоритет предмету правового регулирования как основному признаку выделения отрасли оперативно-розыскного права, безусловно, нельзя не брать во внимание и метод правового регулирования, который подчеркивает индивидуальность, уникальность отрасли, является дополнением к ее предмету. Подобный вывод вполне согласуется с позицией известных теоретиков права [11, с. 443].

Исходя из изложенного, можно сделать вывод, что оперативно-розыскное право обладает единственным необходимым критерием, позволяющим отнести его к самостоятельной отрасли отечественного права, – это предмет правового регулирования. Предмет оперативно-розыскного права включает в себя структурные элементы, каждый из которых отличается уникальностью, – субъекты, объект, содержание и юридический факт. Метод же правового регулирования, являясь важным признаком любой отрасли права, подчеркивает её индивидуальность.

Список литературы:

1. *Азаров В. А., Кузнецов Е. В.* Теоретические основы формирования отрасли оперативно-розыскного права: монография. М., 2016.
2. *Алексеев С. С.* Общая теория права: в 2 т. М., 1982. Т. 2.
3. *Аржанов М. А.* О принципах построения системы советского социалистического права // Советское государство и право. 1939. № 3.
4. *Венгеров А. Б.* Теория государства и права: учебник для юридических вузов. 3-е изд. М., 2000.
5. *Желтов О. Б.* Роль и сущность метода трудового права // Труды института государства и права Российской академии наук. 2008. № 1.
6. *Иванова Я. С., Енна О. А.* Предмет правового регулирования оперативно-розыскной

References:

1. *Azarov V. A., Kuznecov E. V.* Teoreticheskie osnovy formirovaniya otrasli operativno-rozysknogo prava: monografiya. M., 2016.
2. *Alekseev S. S.* Obshchaya teoriya prava: v 2 t. M., 1982. T. 2.
3. *Arzhanov M. A.* O principah postroeniya sistemy sovetskogo socialisticheskogo prava // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1939. № 3.
4. *Vengerov A. B.* Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik dlya yuridicheskih vuzov. 3-e izd. M., 2000.
5. *Zheltov O. B.* Rol' i sushchnost' metoda trudovogo prava // Trudy instituta gosudarstva i prava Rossijskoj akademii nauk. 2008. № 1.
6. *Ivanova Ya. S., Enna O. A.* Predmet pravovogo regulirovaniya operativno-rozysknoj deyatel'nosti kak samostoyatel'noj otrasli prava // Vestnik Luganskoj akademii vnutrennih del imeni E. A. Didorenko. 2017. № 1 (2).

деятельности как самостоятельной отрасли права // Вестник Луганской академии внутренних дел имени Э.А. Дидоренко. 2017. № 1 (2).
7. *Кечекьян С. Ф.* О системе советского социалистического права // Советское государство и право. 1946. № 2.
8. *Комаров С.А.* Общая теория государства и права: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М., 1998.
9. *Коркунов Н.М.* Лекции по общей теории права. 2-е изд., стер. М., 2016.
10. *Кузнецов Е.В.* Теоретические основы формирования отрасли оперативно-розыскного права: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2014.
11. *Марченко М.Н.* Теория государства и права. М., 2001.
12. *Матузов Н. И., Малько А.В.* Теория государства и права: учебник. М., 2004.
13. Основы оперативно-розыскной деятельности: учебник / под ред. С.В. Степашина. Серия «Учебники для вузов. Специальная литература». СПб., 1999.
14. *Перевалов В.Д.* Теория государства и права. М., 2004.
15. *Петров Д.Е.* Отрасль права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.
16. Проблемы общей теории права и государства: учебник для вузов / под ред. В.С. Нерсесянца. М., 2004.
17. *Сандевуар П.* Введение в право. М., 1994.
18. Система советского социалистического права: тезисы института права академии наук СССР. М., 1941.
19. Теория государства и права / под ред. С.С. Алексеева, С.И. Архипова, В.М. Корельского [и др.]. М., 2004.
20. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2001.
21. Трудовое право России: учебник / С.П. Маврин, Е.Б. Хохлов. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2012.
22. *Хропанюк В.Н.* Теория государства и права: учебник для высших учебных заведений / под ред. В.Г. Стрекозова. М., 2008.
23. *Шершеневич Г.Ф.* Общая теория права. М., 1910. Т. 3–4.

7. *Kechek'yan S. F.* O sisteme sovetskogo socialisticheskogo prava // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1946. № 2.
8. *Komarov S.A.* Obshchaya teoriya gosudarstva i prava: uchebnik. 4-e izd., pererab. i dop. M., 1998.
9. *Korkunov N.M.* Lekcii po obshchej teorii prava. 2-e izd., ster. M., 2016.
10. *Kuznecov E.V.* Teoreticheskie osnovy formirovaniya otrasli operativno-rozysknogo prava: dis. ... kand. yurid. nauk. Volgograd, 2014.
11. *Marchenko M.N.* Teoriya gosudarstva i prava. M., 2001.
12. *Matuzov N. I., Mal'ko A.V.* Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik. M., 2004.
13. Osnovy operativno-rozysknoj deyatel'nosti: uchebnik / pod red. S.V. Stepashina. Seriya «Uchebniki dlya vuzov. Special'naya literatura». SPb., 1999.
14. *Perevalov V.D.* Teoriya gosudarstva i prava. M., 2004.
15. *Petrov D.E.* Otrasl' prava: dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2003.
16. Problemy obshchej teorii prava i gosudarstva: uchebnik dlya vuzov / V.S. Nersesyanc. M., 2004.
17. *Sandevuar P.* Vvedenie v pravo. M., 1994.
18. Sistema sovetskogo socialisticheskogo prava: tezisy instituta prava akademii nauk SSSR. M., 1941.
19. Teoriya gosudarstva i prava / S.S. Alekseev, S.I. Arhipov, V.M. Korel'skij [i dr.]. M., 2004.
20. Teoriya gosudarstva i prava: kurs lekcij / pod red. N.I. Matuzova i A.V. Mal'ko. 2-e izd., pererab. i dop. M., 2001.
21. Trudovoe pravo Rossii: uchebnik / S.P. Mavrin, E.B. Hohlov. 3-e izd., pererab. i dop. M., 2012.
22. *Hropanyuk V.N.* Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik dlya vysshih uchebnyh zavedenij / pod red. V.G. Strekozova. M., 2008.
23. *Shershenevich G.F.* Obshchaya teoriya prava. M., 1910. T. 3–4.

Для цитирования:

Давыдов С. И., Пинчук А. П. О критериях выделения самостоятельной отрасли оперативно-розыскного права // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 3 (55). С. 10–18.

For citation:

Davydov S. I., Pinchuk A.P. On the criteria for selecting an independent branch of operational search law // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. № 3 (55). P. 10–18.

ISSN 2072-9391
Труды Академии управления МВД России. 2020. № 3 (55)

Д.В. КОЛЬЦОВ,
доцент кафедры оперативно-разыскной деятельности в органах внутренних дел, кандидат юридических наук, доцент
Санкт-Петербургский университет МВД России
Российская Федерация, 198206,
г. Санкт-Петербург,
ул. Лётчика Пилютова, д. 1

E-mail: kdv.16@yandex.ru

D.V. KOLTSOV,
Candidate of Law,
Associate Professor at the Department of the Operational-Search Activity in the Law Enforcement Bodies
St. Petersburg University of the Interior Ministry of Russian Federation
Russia, 198206, St. Petersburg,
Letchika Pilyutova St., 1
E-mail: kdv.16@yandex.ru

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

Scientific speciality:
12.00.12 – Criminalistics;
Forensic Work;
Operational-Investigative Activity.

УДК 343.211.3:343.985

Дата поступления: 5 марта 2020 г.
Дата принятия статьи в печать: 25 сентября 2020 г.

Агентурная провокация в оперативно-розыскной деятельности: решение проблемы лексико-терминологической неопределенности

Agent provocation in operational search activity: solving the problem of lexical and terminological uncertainty

Аннотация

Актуальность исследования обусловлена значительным количеством жалоб в надзорные и судебные органы Российской Федерации, а также в Европейский суд по правам человека на возможные провокационно-подстрекательские действия сотрудников оперативных подразделений отечественных правоохранительных органов при проведении оперативно-розыскных мероприятий «Проверочная закупка» и «Оперативный эксперимент», а также отсутствием в теории оперативно-розыскной деятельности и смежных науках криминального цикла, отвечающего требованиям правовой определенности термина, обобщающего данный тактический прием оперативной работы.

Постановка проблемы: в настоящее время в теории оперативно-розыскной деятельности и смежных науках криминального цикла под влиянием правовых позиций Конституционного и Верховного судов Российской Федерации, а также прецедентной практики Европейского суда по правам человека активно исследуются вопросы соблюдения прав личности при выявлении фактов применения правоохранительными органами совокупности провокационно-под-

Annotation

The relevance of the study due to the significant number of complaints in the Supervisory and judicial authorities of the Russian Federation and the European court of human rights on possible provocative-inflammatory actions of employees of the operational units of domestic law enforcement when carrying out quickly-search actions “verifying purchase” and “Operational experiment”, as well as the lack of the theory of operational-investigative activity and related criminal Sciences, meet the requirements of legal certainty of the term, generalizing this tactical method of operational work.

The problem statement: currently, in the theory of operational-investigative activity and related criminal Sciences under the influence of legal positions of the constitutional court and the Supreme court of the Russian Federation, as well as case-law of the European court of human rights actively considers the questions of observance of human rights at identification of the facts law enforcement bodies together provocative and seditious practices when carrying out quickly-search actions «Operational experiment» and «Test purchase». A problematic issue in these studies is the lexical

стрекательских приемов работы при проведении оперативно-розыскных мероприятий «Оперативный эксперимент» и «Проверочная закупка». Проблемным вопросом в данных исследованиях является лексико-терминологическая неопределенность закрепленного в ч. 8 ст. ст. 5 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» термина «провокация», а также несоответствие его содержания правовым позициям Верховного Суда Российской Федерации и прецедентной практике Европейского суда.

Цель исследования: анализ вопросов генезиса возникновения и применения термина «провокация» в теории и практике оперативно-розыскной деятельности, а также разработка отвечающего требованиям правовой определенности понятия, обобщающего совокупность нарушающих права личности провокационно-подстрекательских тактических приемов работы оперативных сотрудников правоохранительных органов и содействующих им лиц.

Методы исследования: общенаучные (описание, сравнение), формально-логические (анализ, синтез, аналогия), контент-анализ, экспертная оценка.

Результаты и ключевые выводы: ввиду неоднозначного генезиса термина «провокация» в отечественной практике оперативно-розыскной деятельности и науках криминального цикла возникла лексико-терминологическая неопределенность в описании совокупности провокационно-подстрекательских тактических приемов работы штатных оперативных сотрудников правоохранительных органов и содействующих им лиц. Необходимость достижения соответствующей правовой определенности является одной из предлагаемых Европейским судом по правам человека в рамках группы дел «Ваньян» общих мер, направленных на гармонизацию отечественного законодательства с положениями Европейской конвенции по правам человека. Для описания совокупности провокационно-подстрекательских тактических приемов работы штатных оперативных сотрудников правоохранительных органов и содействующих им лиц автором предложено использовать термин «агентурная провокация» как наиболее подходящий к отечественной науке и практике оперативно-розыскной деятельности, а также учитывающий прецедентную практику Европейского суда и разрабатываемую в настоящее время уголовно-правовую концепцию выделения отдельных обстоятельств, исключающих преступность деяния. При этом в качестве англоязычного аналога понятия «агентурная провокация» в международных документах целесообразно использовать термин «police entrapment», а при описании субъекта провокационно-подстрекательских действий – термин «агент-провокатор».

and terminological ambiguity of the term “provocation” set forth in part 8 of article 5 of the Federal law “on operational investigative activities”, as well as the inconsistency of its content with the legal positions of the Supreme Court of the Russian Federation and the case law of the European court.

The purpose of the research is to analyze the Genesis of the term “provocation” in the theory and practice of operational search activities, as well as to develop a concept that meets the requirements of legal certainty, generalizing the set of provocative and inflammatory tactics that violate the rights of individuals.

The research methods: General scientific (description, comparison), formal logical (analysis, synthesis, analogy), content analysis, expert evaluation.

The results and key conclusions: due to the ambiguous Genesis of the term «provocation» in the domestic practice of operational and investigative activities and the Sciences of the criminal cycle, there is a lexical and terminological uncertainty in the description of the set of provocative and inflammatory tactics of regular operational law enforcement officers and their supporters. The need to achieve appropriate legal certainty is one of the General measures proposed by the European court of human rights in the vanyang group of cases aimed at harmonizing domestic legislation with the provisions of the European Convention on human rights. To describe the set of provocative and inciting tactics of regular operational law enforcement officers and their supporters, the author suggests using the term “agent provocation”, as the most appropriate to the domestic science and practice of operational investigative activities, as well as taking into account the case law of the European court of justice and the currently being developed criminal law concept of identifying individual circumstances that exclude criminality of the act. At the same time, it is advisable to use the term “police entrapment” as an English-language equivalent of the concept of “agent provocation” in international documents, and the term «agent provocateur» when describing the subject of provocative and inciting actions.

Ключевые слова: *оперативно-розыскная деятельность; Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности»; оперативно-розыскные мероприятия; агентурный метод; провокация; агентурная провокация; агент-провокатор; права личности; Европейский суд по правам человека; Охранное отделение; подстрекательские действия оперативных сотрудников; обстоятельства, исключающие преступность деяния; оперативное внедрение; оперативный эксперимент; проверочная закупка.*

Key words: *operational search activity; Federal law «On operational search activity»; operational search measures; agent method; provocation; agent provocation; agent provocateur; individual rights; European court of human rights; Security Department; inciting actions of operational employees; circumstances excluding criminality of the act; operational implementation; operational experiment; verification purchase.*

Одним из основополагающих показателей качества и эффективности законотворческой деятельности является ее правовая определенность. Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно отмечал, что «из принципов правового государства и справедливости вытекает обращенное к законодателю требование формальной определенности, ясности и непротиворечивости правового регулирования, взаимной согласованности предметно связанных между собой норм различной отраслевой принадлежности»[1]. Игнорирование данного принципа может повлечь лексико-терминологическую неоднозначность законодательства, стать причиной различного решения одинаковых юридических случаев, т. е. внести разнобой и путаницу, неравенство в социальный порядок [11, с. 43].

По нашему мнению, одним из заметных примеров лексико-терминологической неопределенности отечественного законодательства является использование в ч. 8 ст. 5 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»[2] (далее – Закон «Об ОРД») термина «провокация». В рамках данной статьи будет предпринята попытка обосновать данное утверждение и предложить возможные пути решения рассматриваемой правовой коллизии.

Термин «провокация» закреплен в ч. 8 ст. 5 Закона «Об ОРД» Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия экстремизму»[3].

Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество», отражающая ход рассмотрения и принятия законопроекта № 400063-4 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия экстремизму»[4], не содержит документов, обосновывающих необходимость закрепления в Законе «Об ОРД» термина «провокация». Согласно стенограмме заседания Государственной Думы от 4 июля 2007 г. № 239 [21] соответствующая поправка к первоначальному законопроекту поступила в Комитет по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству от неназванных субъектов права законодательной инициативы на этапе, предшествующем второму чтению.

Анализируя стенограммы обсуждения данного законопроекта, можно выделить замечание депутата С. В. Иванова, который в контексте вопроса о необходимости ужесточения юридической ответственности за экстремистскую деятельность напомнил присутствующим «о царской охранке, большевиках, подпольщиках, шрифтах, листовках и так далее...» [20]. Таким образом, в рамках научной дискуссии возьмем на себя смелость предположить, что одной из веских причин закрепления в Законе «Об ОРД» термина «провокация» было стремление законодателя, учитывавшего опыт противодействия специальных и полицейских служб Российской империи революционному движению в начале прошлого века, обеспечить баланс между интересами общества и государства, с одной стороны, а также правами и свободами личности – с другой.

---

[1] По делу о проверке конституционности пункта 2 примечаний к статье 264 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Ивановского областного суда [Электронный ресурс]: постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2018 г. № 17-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.01.2020).

[2] Об оперативно-розыскной деятельности: федер. закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

[3] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия экстремизму: федер. закон от 24 июля 2007 г. № 211-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4008.

[4] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия экстремизму [Электронный ресурс]: законопроект от 28 февраля 2007 г. № 400063-4. Доступ из справ.-правовой системы СОЗД ГАС «Законотворчество» (дата обращения: 10.01.2020).

При рассмотрении пакета документов, отражающих стадии прохождения законопроекта, привлекает внимание заключение Правового управления Аппарата Совета Федерации от 8 июля 2007 г. № 5.4-1283 на принятый 6 июля 2007 г. Государственной Думой в трех чтениях Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия экстремизму», текст которого полностью идентичен окончательной редакции Федерального закона от 24 июля 2007 года № 211-ФЗ. В экспертной оценке специалистов Правового управления Аппарата Совета Федерации отдельно отмечено, что «пунктом 1 статьи 3 Федерального закона в часть восьмую статьи 5 ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» вносится изменение, согласно которому органам (должностным лицам), осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, запрещается «подстрекать, склонять, побуждать в прямой или косвенной форме к совершению противоправных действий (провокация)». Однако содержание понятия провокации, выражающееся в подстрекательстве, склонении, побуждении к совершению противоправных действий в косвенной форме, в федеральном законодательстве не определено, что может привести к значительным трудностям и правовым коллизиям при практическом применении указанной нормы» [4].

Определенную ясность причине закрепления в Законе «Об ОРД» термина «провокация» придает п. 3 Приложения № 5 Доклада Министерства юстиции Российской Федерации о результатах правоприменения мониторинга в Российской Федерации за 2014 г. [3], обосновывающий внесение соответствующих дополнений принятием нашей страной мер общего характера по фактам выявленных постановлением Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ) от 15 декабря 2005 г. по делу «Ваньян против Российской Федерации»[5] нарушений российскими правоохранительными органами положений п. 1 статьи 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод[6] (далее – ЕКПЧ).

Термин «provocation» (анг.) как английский буквальный перевод отечественного понятия «провокация» используется и в отчете Российской Федерации от 30 апреля 2014 г. в Комитет Министров Совета Европы «Об общих мерах по исполнению решений ЕСПЧ, установивших нарушения статьи 6 Конвенции, при проведении проверочных закупок наркотиков с участием негласных сотрудников правоохранительных органов (группа дел «Ваньян»)» [23]. Раздел № 4 данного отчета содержит отсылку к различным положениям отечественного законодательства, содержащим определения термина «провокация», в том числе и в контексте оперативно-розыскной деятельности (ч. 8 ст. 5 Закона «Об ОРД»).

Основной причиной направления данного отчета явилось выявление в период с 2005 по 2014 г. Европейским судом в рамках производства по группе дел «Ваньян» серии однотипных нарушений российскими правоохранительными органами положений п. 1 ст. 6 ЕКПЧ, обусловленных отсутствием, по мнению данного международного судебного органа, в отечественном законодательстве достаточной правовой определенности понятия «провокация» в контексте проведения оперативно-розыскных мероприятий «Проверочная закупка» и «Оперативный эксперимент», а также прозрачной и предсказуемой системы их санкционирования. Останавливаясь в своих решениях на факте лексико-терминологической неоднозначности понятия «провокация», ЕСПЧ во многом подтверждает экспертную оценку Правового управления Аппарата Совета Федерации, которая приводилась выше.

Проведенный нами анализ вынесенных после 2007 г. решений по группе дел «Ваньян» и содержания вышеуказанного отчета показывает, что они не содержат ссылок на закрепление отечественным законодателем термина «провокация» в Законе «Об ОРД» в качестве общей меры реагирования на выявленные Европейский судом однотипные нарушения п. 1 ст. 6 ЕКПЧ.

Таким образом, представляется целесообразным рассмотреть вопрос обоснованности закрепления в ч. 8 ст. 5 Закона «Об ОРД» термина «провокация» как с точки зрения его правового генезиса в теории и практике оперативной работы отечественных правоохранительных органов, так и в контексте его соотношения с автономным понятийным аппаратом, применяемым в решениях Европейского суда в группе дел «Ваньян».

Этимологически «провокация» является производным от латинского слова «provocation», которое в прямом переводе обозначает «вызов» или «обжалование». Глагол «provoco» переводится как вызывать; подстрекать; раздражать; обжаловать. Существительным «provocator» обозначался человек, бросающий вызов, «provocatorius» – лицо, имеющее отношение к provocator, т. е. того, кто назначает и препод-

[5] *Vanyan V.* Russia [Электронный ресурс]: постановление ЕСПЧ от 15 декабря 2005 г. // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: http://www.echr.coe.int (дата обращения: 10.01.2020).

[6] Конвенция о защите прав человека и основных свобод [Электронный ресурс]: заключена в Риме 4 ноября 1950 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.01.2020).

носит дары тем, кто бросает вызов и побеждает в боях или соревнованиях, а «provocatrix» – соблазнительница [2, с. 632].

В публичной части римского права данный термин являлся синонимами понятий «апелляция», «обжалование» и «право апелляции». Любопытно, что в Древнем Риме термин «provocator» (лат.) также использовался для обозначения одного из типов гладиаторов, которые набирались из преступников, осужденных на смертную казнь, использовавшими в основном тактику мнимых отступлений с мгновенными контратаками [9].

Современное содержание термина «провокация» является во многом неоднозначным, так как связано с различными отраслями человеческой жизни. При этом в наиболее общем смысле провокация представляет собой «некое развернутое во времени действие субъекта-провокатора (или субъектов), которое направлено на объект (объекты) провокации с целью вызова определенной реакции: либо конкретного действия, либо бездействия, в зависимости от цели провокации» [22, с. 12].

Применительно к оперативно-розыскной деятельности в нашей стране наиболее широко термин «провокация» используется в контексте имевших широкий общественный резонанс негативных результатов агентурной работы органов политического сыска Российской империи в предреволюционный период, обусловленных широким использованием ими провокационно-подстрекательских тактических приемов.

Следует отметить, что с точки зрения отечественного понимания сущности оперативно-розыскной деятельности агентурный метод является ее ядром и представляет собой совокупность приемов и способов легендированного поведения негласных сотрудников (агентов) и оперативных сотрудников правоохранительных органов и спецслужб по выведыванию оперативно значимой информации и документированию противоправных действий путем установления или развития доверительных отношений с ее обладателями [17, с. 1].

Европейский суд в своей прецедентной практике соглашается с допустимостью использования правоохранительными органами легитимных методов работы «под прикрытием» (legitimate undercover techniques – англ.), применение которых, по его мнению, не нарушает положения § 1 ст. 6 ЕКПЧ в случае наличия отвечающих требованиям правовой определенности оснований и условий их проведения (Банникова против Российской Федерации, §35)[7], а также функционирования эффективной системы их независимого санкционирования (Лагутин и другие против Российской Федерации, § 134)[8].

Не вдаваясь в требующее отдельного исследования повествование о предреволюционном периоде развития российских правоохранительных органов, следует отметить, что активное внедрение агентурного метода оперативной работы было обусловлено необходимостью поиска эффективных способов противодействия первому в мировой истории полномасштабному проявлению террористической угрозы государству в условиях отсутствия технических средств негласного получения информации. Решающим поводом к массовому применению соответствующего метода оперативно-розыскной деятельности стало результативное покушение в 1881 г. на императора Александра II, а также теоретический и практический опыт его использования французскими полицейскими под руководством префекта полиции Парижа Louis Andrieux, который оказал непосредственную помощь в раскрытии данного преступления и предложил императору Александру III внедрить приемы агентурной работы в практику деятельности органов политического сыска Российской Империи [24, с. 53–88].

Предположительное начало использования в России термина «провокация» и смежного с ним понятия «агент-провокатор» в дискурсе оперативной работы органов политического сыска относится к 1883 г. Поводом для использования соответствующей терминологии стало изобличение революционерами подпольной организации «Народная Воля» на партийном суде в Париже агента Охранного отделения С. П. Дегаева [13, с. 38].

Исходя из наличия французских истоков в практике использования сыскными органами Российской империи агентурного метода оперативной работы, а также применения с середины XIX в. в англосаксонской и континентальной системах права, а также решениях ЕСПЧ[9] имеющего французское происхождение словосочетания «agent provocateur» (фр.)[10], автор, в рамках научной дискуссии, берет на себя смелость предположить, что термин «провокация» в рассматриваемом контексте является производным от словосочетания «агент-провокатор»,

[7] *Bannikova V.* Russia [Электронный ресурс]: постановление ЕСПЧ от 4 ноября 2010 г. // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: http://www.echr.coe.int (дата обращения: 10.01.2020).

[8] Lagutin and Others v. Russia [Электронный ресурс]: постановление ЕСПЧ от 24 апреля 2014 г. // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: http://www.echr.coe.int (дата обращения: 10.01.2020).

[9] Используемая в прецедентной практике автономная терминология ЕСПЧ будет рассмотрена ниже.

[10] Согласно данным онлайн-словаря Merriam-Webster термин «agent provocateur» заимствован из французского языка, а первое его использование в английском языке относится к 1845 г.

заимствованного российским обществом и правовой системой в начале 80-х гг. XIX в. из понятийного аппарата негласной работы французской полиции.

В мировой научной литературе, посвященной вопросам рассматриваемого приема оперативной работы, в качестве образца «агента-провокатора» чаще всего приводится Е. Ф. Азеф – негласный сотрудник Департамента полиции Министерства внутренних дел Российской империи в партии социалистов-революционеров (эсеры). Личность и результаты работы данного агента по сей день вызывают бурные дискуссии, но применительно к теме настоящей статьи представляется целесообразным остановиться на тезисах выступления Председателя Совета министров Российской империи П. А. Столыпина 11 февраля 1909 г. в Государственной думе по поводу дела Е. Ф. Азефа. В данной речи глава правительства четко артикулировал термин «провокация» с позиций отечественного понимания агентурно-оперативной работы и разграничил его со смежными понятиями. По мнению П. А. Столыпина, «тут в предыдущих речах все время повторялись слова «провокатор», «провокация», и вот, чтобы в дальнейшем не было никаких недоразумений, я должен теперь же выяснить, насколько различное понимание может быть придано этим понятиям. По революционной терминологии, всякое лицо, доставляющее сведения правительству, есть провокатор; в революционной среде такое лицо не будет названо предателем или изменником, оно будет объявлено провокатором... правительство считает провокатором только такое лицо, которое само принимает на себя инициативу преступления, вовлекая в это преступление третьих лиц, которые вступили на этот путь по побуждению агента-провокатора. Таким образом, агент полиции, который проник в революционную организацию и дает сведения полиции, или революционер, осведомляющий правительство или полицию, eo ipso[11] еще не может считаться провокатором. Но если первый из них, наряду с этим, не только для видимости, для сохранения своего положения в партии выказывает сочувствие видам и задачам революции, но вместе с тем одновременно побуждает кого-нибудь, подстрекает кого-нибудь совершить преступление, то, несомненно, он будет провокатором, а второй из них, если он будет уловлен в том, что он играет двойную роль, что он в части сообщал о преступлениях революционеров правительству, а в части сам участвовал в тех преступлениях, несомненно, уже станет тягчайшим уголовным преступником. Но тот сотрудник полиции, который не подстрекает никого на преступление, который и сам не принимает участия в преступлении, почитаться провокатором не может» [16, с. 188–207].

Вопросы деятельности «агентов-провокаторов» затрагивались отечественными учеными-юристами в начале прошлого века и в теоретических работах. В частности, выдающийся русский правовед Н. С. Таганцев в 1902 г. в своих знаменитых лекциях по русскому уголовному праву подробно остановился на деятельности полицейских «agent provocateur» (фр.) в контексте института подстрекательства [15, с. 593]. После дела Е. Ф. Азефа ведущими российскими юристами И. С. Урынсоном [18], В. Д. Набоковым [10] и В. Н. Новиковым [12] был подготовлен ряд статей, посвященных сущности понятия и уголовно-правовой квалификации действий «агентов-провокаторов».

По мнению автора, тезисы вышеуказанной речи П. А. Столыпина и теоретические работы отечественных юристов начала прошлого века до настоящего времени актуальны, во многом соответствуют современной российской правовой доктрине и прецедентной практике ЕСПЧ, а также, несомненно, являются наиболее яркими публичными примерами высказывания позиции руководства государства и юридического сообщества об особенностях применения соответствующих тактических приемов в оперативной работе правоохранительных органов.

В последующие после скандального дела Е. Ф. Азефа годы «семантические границы слова «провокация» стали постепенно размываться, и в результате оно превратилось практически в ругательное... на чьей бы стороне ни находился говорящий, он мог назвать «провокатором» любого человека, чьи высказывания либо действия противоречили его политической позиции» [8, с. 9].

Использование и научное осмысление термина «провокация» применительно к агентурно-оперативной работе отечественных правоохранительных органов в советский период практически не осуществлялось. Данный «обет молчания» был обусловлен идеологическими установками правящей партии, исходившими из ее генезиса и роли в революционных событиях. Позицию того времени весьма ярко представляет определение терминов «провокация» в Большом толковом словаре современного русского языка (1939 г.) и «агент-провокатор» – в Контрразведывательном словаре (1972 г.). Согласно словарю Д. Н. Ушакова провокация представляет собой «систему борьбы господствующего класса с революционным движением, состоящую в том, что политическая полиция засылает в ряды революционных

[11] вследствие этого, тем самым (лат.).

организаций (или вербует из числа неустойчивых членов этих организаций) своих тайных агентов, которые осведомляют полицию о деятельности революционеров и революционных организаций, выдают полиции революционеров, а также вызывают революционные организации на такие действия, которые могут вести к их разгрому» [19, с. 906–907]. В размещенном на некоторых интернет-сайтах справочном издании советских органов государственной безопасности термин «агент-провокатор» расшифровывается как «агент специальных служб некоторых капиталистических государств (например, ФБР США), подстрекающий по заданию этих служб революционные и другие прогрессивные организации и группы и их участников к таким действиям, которые должны привести к ослаблению, к разгрому этих организаций (групп), к компрометации или аресту участников и т. п. Для достижения своих целей агент-провокатор прибегает к самым разнообразным способам: шантажу, подкупу, вымогательству и др.» [7].

Единственной наукой криминального цикла, использовавшей в советское время без идеологической окраски термин «провокация», являлась теория уголовного права. В Уголовном кодексе РСФСР 1922 г. в ст. 115 впервые была установлена уголовная ответственность за провокацию взятки, под которой понималось «заведомое создание должностным лицом обстановки и условий, вызывающих предложение взятки, в целях последующего изобличения дающего взятку». Через два года законодатель в ст. 119 расширил объективную сторону данного уголовно-наказуемого деяния, установив ответственность не только за провокацию дачи взятки, но и за ее получение. При принятии в 1960 г. нового уголовного закона норма о провокации взятки была исключена из особой части Уголовного кодекса РСФСР. Как отмечал профессор В. Б. Волженкин, «отсутствие специальной нормы об ответственности за провокацию взятки вовсе не означало, что подобная деятельность была декриминализирована. В теории уголовного права считалось общепризнанным, что провокационные действия должностного лица следует считать подстрекательством соответственно к даче или получению взятки и квалифицировать в совокупности со статьей о злоупотреблении властью или служебным положением, поскольку для совершения провокационных действий должностное лицо использует свое положение вопреки интересам службы и причиняет существенный вред интересам службы» [1, с. 43–45].

В действующем уголовном законе термин «провокация» закреплен в ст. 304 Уголовного кодекса Российской Федерации[12] (далее – УК РФ) «Провокация взятки, коммерческого подкупа либо подкупа в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд», а также в диспозиции ч. 2 ст. 360 УК РФ «Нападение на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой», предусматривающей уголовную ответственность за «то же деяние, совершенное в целях провокации войны или осложнения международных отношений».

Исследование вопросов трактовки и применения термина «провокация» в теории уголовного права не является предметом рассмотрения настоящей статьи. Тем не менее следует отметить, что п. 34 постановления Пленума Верховного Суда РФ № 24 от 9 июля 2013 г. «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» разграничивает преступления, предусмотренные ст. 304 УК РФ, от подстрекательских действий сотрудников правоохранительных органов, спровоцировавших должностное лицо... на принятие взятки или предмета коммерческого подкупа. Указанные действия совершаются в нарушение требований ст. 5 Закона «Об ОРД» и состоят в передаче взятки или предмета коммерческого подкупа с согласия или по предложению должностного лица, когда такое согласие либо предложение было получено в результате склонения этих лиц к получению ценностей при обстоятельствах, свидетельствующих о том, что без вмешательства сотрудников правоохранительных органов умысел на их получение не возник бы и преступление не было бы совершено. Принятие должностным лицом... при указанных обстоятельствах денег... не может расцениваться как уголовно наказуемое деяние. В этом случае в содеянном отсутствует состав преступления (п. 2 ч. 1 ст. 24 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации)[13].

Современная отечественная доктрина уголовного права в развитие вышеуказанных выводов Верховного Суда РФ предложила правовую концепцию, в соответствии с которой «провокационно-подстрекательскую деятельность сотрудников правоохранительных органов следует рассматривать в качестве нового, пока не отраженного в главе 8 УК РФ обстоятельства, исключающего преступность деяния, со-

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

[13] О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях [Электронный ресурс]: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2013 г. № 24. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.01.2020).

вершенного лицом, в отношении которого эта деятельность осуществлялась» [5–6].

Как уже отмечалось выше, одной из возможных причин закрепления в Законе «Об ОРД» термина «провокация» является устойчивая прецедентная практика Европейского суда, разработанная в ходе рассмотрения группы дел «Ваньян». Краеугольным элементом соответствующей правовой позиции ЕСПЧ является запрет использования оперативными подразделениями подстрекательской тактической схемы работы, которая описывается в решениях суда, путем использования англосаксонского юридического термина «полицейская ловушка» (police entrapment – анг.). Определение содержания «полицейской ловушки» в наиболее общем виде раскрыто в 2008 г. в § 55 решения Большой палаты ЕСПЧ по делу Ramanauskas v. Lithuania[14]. С учетом принятого в теории оперативно-розыскной деятельности понятийного аппарата перевод содержания рассматриваемого термина можно сформулировать в следующем виде: «...имеет место в тех случаях, когда участвующие в нем сотрудники полиции, государственных служб безопасности или лица, действующие по их поручению, не ограничиваются по сути пассивным документированием преступной деятельности, а используют такой метод воздействия на объект проведения мероприятий, как подстрекательство к совершению преступления, которое иначе не могло быть совершено, преследуя цель выявления уголовно-наказуемого деяния, то есть возбуждения уголовного дела и обеспечения сбора источников доказательств».

По мнению Европейского суда, использование данного тактического приема оперативной работы является нарушением ст. 6 ЕКПЧ, а также противоречит общим целям работы полиции, к которым относится предупреждение и расследование преступлений (Furcht V. Germany[15], § 48).

В своей прецедентной практике Европейский суд четко разграничивает случаи использования тактики «полицейской ловушки» и искусственного создания сотрудниками правоохранительных органов следов совершения преступления (Matanovi v. Croatia16, § 131). Наиболее ярким подобным примером является решение 2016 г. по делу Lyubchenko v. Ukraine[17], в рамках которого, несмотря на использование заявителем термина «провокация», ЕСПЧ не усмотрел признаков использования рассматриваемой тактики оперативной работы в случае передачи должностному лицу без его согласия денежных средств (подброса) с целью искусственного создания доказательств взяточничества.

В тесной взаимосвязи с термином «полицейская ловушка» Европейский суд применяет выше упоминавшееся понятие «агент-провокатор» (agent provocateur – анг., фр.) [14]. Указанный термин активно используется и в решениях по делам группы «Ваньян» (например, § 16–18 дела Акулин против Российской Федерации[18]). В решениях ЕСПЧ отсутствует дефиниция данного термина, но представляет интерес определение из английской правовой системы, используемое в решении по делу Shannon V. the United Kingdom, в соответствии с которым «агентом-провокатором» является «лицо, склоняющее другого совершить явное нарушение закона, которое без его побуждения не было бы совершено, и в дальнейшем сообщает о таком преступлении»[19].

По нашему мнению, французское происхождение указанного современного элемента автономной терминологии ЕСПЧ также может служить одним из косвенных подтверждений заимствования во второй половине XIX в. российским обществом и правовой системой терминов «агент-провокатор» и «провокация» из практики негласной работы полиции Франции.

Рассматривая вопросы применения автономной терминологии ЕСПЧ, представляется целесообразным обратить внимание на упоминавшейся выше отчет Российской Федерации «Об общих мерах по исполнению решений ЕСПЧ, установивших нарушения статьи 6 Конвенции при проведении проверочных закупок наркотиков с участием негласных сотрудников правоохранительных органов», раскрывший принятые Российской Федерацией общие и индивидуальные меры по группе дел «Ваньян». Семантический анализ данного англоязычного документа показывает, что при его составлении вместо общепринятого в Совете Европы и ЕСПЧ автономного термина «police entrapment» (анг.)

[14] *Ramanauskas V.* Lithuania [Электронный ресурс]: постановление ЕСПЧ от 5 февраля 2008 г. // Официальный сайт ЕСПЧ URL: http://www.echr.coe.int (дата обращения: 10.01.2020).

[15] *Furcht V.* Germany [Электронный ресурс]: постановление ЕСПЧ от 23 января 2015 г. // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: http://www.echr.coe.int (дата обращения: 10.01.2020).

[16] *Matanovi V.* Croatia [Электронный ресурс]: постановление ЕСПЧ от 4 июля 2017 г. // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: http://www.echr.coe.int (дата обращения: 10.01.2020).

[17] *Lyubchenko V.* Ukraine [Электронный ресурс]: решение об отказе к принятию к рассмотрению обращения А. В. Лубченко от 31 мая 2016 г. // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: http://www.echr.coe.int (дата обращения: 10.01.2020).

[18] Akulin and others v. Russia [Электронный ресурс]: постановление ЕСПЧ от 22 марта 2016 г. // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: http://www.echr.coe.int (дата обращения: 10.01.2020).

[19] *Shannon V.* the United Kingdom [Электронный ресурс]: решение об отказе к принятию к рассмотрению обращения John James Shannon от 6 апреля 2004 г. // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: http://www.echr.coe.int (дата обращения: 10.01.2020).

авторами использовался буквальный перевод понятия «провокация».

Применение в международных документах в контексте рассмотрения вопросов провокационно-подстрекательских тактических приемов оперативной работы подобной «кальки» с русского языка является во многом дискуссионным. Наше мнение обусловлено рассматриваемыми в настоящей статье вопросами лексико-терминологической неопределенности понятия «провокация» в отечественном законодательстве и юридических науках криминального цикла, а также ярко выраженной негативной коннотации данного слова в русском языке. На различия в семантике в русском и английском языках обращают внимание и иностранные авторы, которые отмечают, что «слово «провокация» существует во всех иностранных языках, но русские его используют гораздо чаще с негативной коннотацией (например, «отвратительная провокация» или «чудовищная провокация»), чем в англоязычных странах. По-русски «провокация» (provokatsiia – анг.) может относиться как к провокационным действиям, так и к операциям «под чужим флагом» либо перекладывания ответственности за заурядный конфликт» [25].

Заканчивая рассмотрение проблематики статьи, представляется целесообразным предложить возможный путь решения вопроса лексико-терминологической неопределенности данного термина применительно к оперативно-розыскной деятельности. Безусловно, установление в ч. 8 ст. 5 Закона «Об ОРД» запрета органам (должностным лицам), осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, на подстрекательство, склонение, побуждение в прямой и косвенной форме к совершению противоправных действий является важнейшим элементом отечественной системы защиты прав и свобод личности. Тем не менее описание данного запрета путем использования термина «провокация» представляется довольно спорным решением, умножающим лексико-терминологическую неопределенность рассматриваемого понятия в отечественном законодательстве криминального цикла.

По нашему мнению, выходом из данной правовой коллизии является разработка для целей оперативно-розыскной деятельности отдельного понятия, обобщающего содержание нарушающей права личности провокационно-подстрекательской тактики работы внедренного в преступную среду оперативного сотрудника или лица, действующего по его поручению (агента-провокатора). Конструкция данного термина должна учитывать как исторически сложившийся отечественный понятийно-категориальный аппарат теории оперативно-розыскной деятельности, так и складывающуюся в настоящее время на основе прецедентной практики Европейского суда уголовно-правовую концепцию выделения провокационно-подстрекательской деятельности сотрудников правоохранительных органов в качестве обстоятельства, исключающего преступность деяния.

Наиболее легким путем в этом случае было бы использование русскоязычной кальки с используемого в прецедентной практике ЕСПЧ англосаксонского юридического термина «полицейская ловушка» (police entrapment – анг.). Однако представляется, что соответствующее прямое заимствование неприемлемо, так как, во-первых, не учитывает наименования и функции перечисленных в ст. 13 Закона «Об ОРД» органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а во-вторых, не основывается на исторически сложившемся в теории оперативно-розыскной деятельности понятийно-категориальном аппарате.

Применение в теории оперативно-розыскной деятельности сконструированного уголовно-правовыми специалистами словосочетания «провокационно-подстрекательская деятельность сотрудников правоохранительных органов» представляется также не вполне целесообразным из-за его определенной громоздкости. Помимо этого, дискуссионным вопросом является отсутствие упоминания в данной словесной конструкции агентурного метода как ядра отечественного понимания оперативной работы, а также отмечаемой Европейским судом возможности совершения данных противоправных действий не только штатными сотрудниками правоохранительных органов, но и лицами, осуществляющими содействие субъектам оперативно-розыскной деятельности как в гласной, так и негласной формах.

Учитывая вышеизложенное, представляется целесообразным в качестве научной дискуссии предложить для описания совокупности провокационно-подстрекательских тактических приемов работы штатных оперативных сотрудников правоохранительных органов и содействующих им лиц применять термин «агентурная провокация» как наиболее подходящий к отечественной науке и практике оперативно-розыскной деятельности, а также учитывающий прецедентную практику Европейского суда и разрабатываемую в настоящее время уголовно-правовую концепцию выделения отдельных обстоятельств, исключающих преступность деяния. При этом в качестве англоязычного аналога понятия «агентурная провокация» в международных документах целесообразно использовать термин «police entrapment», а при описании субъекта провокационно-подстрекательских действий – термин «агент-провокатор».

Список литературы:

1. *Волженкин В. Б.* Допустима ли провокация как метод борьбы с коррупцией? // Российская юстиция. 2001. № 5.
2. *Дворецкий И. Х.* Латинско-русский словарь. М., 2006.
3. Доклад Министерства юстиции Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2014 год. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/50923 (дата обращения: 10.01.2020).
4. Заключение Правового управления Аппарата Совета Федерации по Федеральному закону «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия экстремизму» от 8 июля 2007 г. № 5.4.-1283: законопроект от 28 февраля 2007 г. № 400063-4. Доступ из справ. – правовой системы СОЗД ГАС «Законотворчество».
5. *Капинус О. С.* Практика Европейского суда по правам человека по вопросу провокации преступления и ее уголовно-правовое значение // Законы России: опыт, анализ, практика. 2014. № 12.
6. *Комиссаров В. С., Яни П. С.* Провокационно-подстрекательская деятельность в отношении должностного лица как обстоятельство, исключающее ответственность за получение взятки // Законность. 2010. № 9.
7. Контрразведывательный словарь // Сайт Центра исследований геноцида и резистенции жителей Литвы. URL: http://genocid.lt/KGB/ci_dictionary.pdf 9 (дата обращения: 10.01.2020).
8. *Лозовский А. В.* История возникновения негативной коннотации слова «провокация» в русском языке // София: электронный научно-просветительский журнал. 2018. № 2.
9. *Мэттьюз Р.* Гладиаторы. М., 2006.
10. *Набоков В. Д.* Уголовное право. Ответственность агента-провокатора // Право. 1909. № 18.
11. *Нарутто С. В.* Определенность законодательства как гарантия прав и свобод человека и гражданина в конституционно-судебной доктрине // Lex Russica. 2018. № 10 (143).
12. *Новиков В. Н.* Ответственность провокатора по уголовному уложению // Право. 1909. № 18
13. *Овченко Ю. Ф.* Провокация на службе охранки // Новый исторический вестник. 2003. № 1 (9).
14. Право на справедливое судебное разбирательство. Статья 6 конвенции. Уголовно-правовой аспект: пособие по прецедентной практике ЕСПЧ от 31 декабря 2019 г. URL:

References:

1. *Volzhenkin V. B.* Dopustima li provokaciya kak metod bor'by s korrupciej? // Rossijskaya yusticiya. 2001. № 5.
2. *Dvoreckij I. H.* Latinsko-russkij slovar'. M., 2006.
3. Doklad Ministerstva yusticii Rossijskoj Federacii o rezul'tatah monitoringa pravoprimeneniya v Rossijskoj Federacii za 2014 god. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/50923 (data obrashcheniya: 10.01.2020).
4. Zaklyuchenie Pravovogo upravleniya Apparata Soveta Federacii po Federal'nomu zakonu «O vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii v svyazi s sovershenstvovaniem gosudarstvennogo upravleniya v oblasti protivodejstviya ekstremizmu» ot 8 iyulya 2007 g. № 5.4.-1283: zakonoproekt ot 28 fevralya 2007 g. № 400063-4. Dostup iz sprav. – pravovoj sistemy SOZD GAS «Zakonotvorchestvo».
5. *Kapinus O. S.* Praktika Evropejskogo suda po pravam cheloveka po voprosu provokacii prestupleniya i ee ugolovno-pravovoe znachenie // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. 2014. № 12.
6. *Komissarov V. S., Yani P. S.* Provokacionno-podstrekatel'skaya deyatel'nost' v otnoshenii dolzhnostnogo lica kak obstoyatel'stvo, isklyuchayushchee otvetstvennost' za poluchenie vzyatki // Zakonnost'. 2010. № 9.
7. Kontrrazvedyvatel'nyj slovar' // Sajt Centra issledovanij genocida i rezistencii zhitelej Litvy. URL: http://genocid.lt/KGB/ci_dictionary.pdf 9 (data obrashcheniya 10.01.2020).
8. *Lozovskij A. V.* Istoriya vozniknoveniya negativnoj konnotacii slova «provokaciya» v russkom yazyke // Sofiya: elektronnyj nauchno-prosvetitel'skij zhurnal. 2018. № 2.
9. *Mett'yuz R.* Gladiatory. M., 2006.
10. *Nabokov V. D.* Ugolovnoe pravo. Otvetstvennost' agenta-provokatora // Pravo. 1909. № 18.
11. *Narutto S. V.* Opredelennost' zakonodatel'stva kak garantiya prav i svobod cheloveka i grazhdanina v konstitucionno-sudebnoj doktrine // Lex Russica. 2018. № 10 (143).
12. *Novikov V. N.* Otvetstvennost' provokatora po ugolovnomu ulozheniyu // Pravo. 1909. № 18
13. *Ovchenko Yu. F.* Provokaciya na sluzhbe ohranki // Novyj istoricheskij vestnik. 2003. № 1 (9).
14. Pravo na spravedlivoe sudebnoe razbiratel'stvo. Stat'ya 6 konvencii. Ugolovno-pravovoj aspekt: posobie po precedentnoj praktike ESPCH ot 31 dekabrya 2019 g. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_criminal_ENG.pdf (data obrashcheniya 20.02.2020).

https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_criminal_ENG.pdf (дата обращения: 20.02.2020).
15. Русское уголовное право. Часть общ. / Н.С. Таганцев. Тула, 2001. Т. 1. 16. Столыпин П.А. Полное собрание речей в Государственной думе и Государственном совете 1906–1911. М., 1991.
17. Теория оперативно-розыскной деятельности: учебник / под ред. К.К. Горяинова, В.С. Овчинского. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2020
18. *Урынсон И.С.* Агент-провокатор по действующему уголовному праву // Право. 1907. № 32.
19. *Ушаков Д.Н.* Большой толковый словарь современного русского языка: в 4 т. М., 1939. Т. 3.
20. Фрагмент стенограммы заседания Государственной Думы от 16 мая 2007 г. № 229: законопроект от 28 февраля 2007 г. № 400063-4. Доступ из справ.-правовой системы СОЗД ГАС «Законотворчество».
21. Фрагмент стенограммы заседания Государственной Думы от 4 июля 2007 г. № 239: законопроект от 28 февраля 2007 г. № 400063-4. Доступ из справ.-правовой системы СОЗД ГАС «Законотворчество».
22. *Шеметова Т.Н.* Искусство провокации и идеальный провокатор // Обсерватория культуры. 2014. № 1.
23. Action report – Communication from the Russian Federation concerning the cases of Vanyan, Veselov and others and Khudobin (Vanyan group) against Russian Federation (DH-DD(2014)616) // Официальный сайт Комитета министров Совета Европы. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168063d180 (дата обращения: 10.01.2020).
24. *Zeev Ivianski.* Provocation at the center: A study in the history of counter terror // Studies in Conflict & Terrorism. 1980. Issue 1–4. Volume 4.
25. *Lynn Ellen Patyk.* Russia and the art of «provocation» // The Washington post. 2 апреля 2018 г. URL: https://www.washingtonpost.com/news/made-by-history/wp/2018/04/02/the-real-reason-russia-blames-britain-for-the-skripal-poisonings (дата обращения: 20.02.2020).

15. Russkoe ugolovnoe pravo. CHast' obshch. / N.S. Tagancev. Tula, 2001. T. 1. 16. Urynson I.S. Agent-provokator po dejstvuyushchemu ugolovnomu pravu // Pravo. 1907. № 32.
17. *Stolypin P.A.* Polnoe sobranie rechej v Gosudarstvennoj dume i Gosudarstvennom sovete 1906–1911. M., 1991.
18. Teoriya operativno-rozysknoj deyatel'nosti: uchebnik / pod red. K.K. Goryainova, V.S. Ovchinskogo. 4-e izd., pererab. i dop. M., 2020.
19. *Ushakov D.N.* Bol'shoj tolkovyj slovar' sovremennogo russkogo yazyka: v 4 t. M., 1939. T. 3.
20. Fragment stenogrammy zasedaniya Gosudarstvennoj Dumy ot 16 maya 2007 g. № 229: zakonoproekt ot 28 fevralya 2007 g. № 400063-4. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy SOZD GAS «Zakonotvorchestvo».
21. Fragment stenogrammy zasedaniya Gosudarstvennoj Dumy ot 4 iyulya 2007 g. № 239: zakonoproekt ot 28 fevralya 2007 g. № 400063-4. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy SOZD GAS «Zakonotvorchestvo».
22. *Shemetova T.N.* Iskusstvo provokacii i ideal'nyj provokator // Observatoriya kul'tury. 2014. № 1.
23. Action report – Communication from the Russian Federation concerning the cases of Vanyan, Veselov and others and Khudobin (Vanyan group) against Russian Federation (DH-DD(2014)616) // Oficial'nyj sajt Komiteta ministrov Soveta Evropy. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168063d180 (data obrashcheniya 10.01.2020).
24. *Zeev Ivianski.* Provocation at the center: A study in the history of counter terror // Studies in Conflict & Terrorism. 1980. Issue 1–4. Volume 4.
25. *Lynn Ellen Patyk.* Russia and the art of «provocation» // The Washington post. 2 aprelya 2018 g. URL: https://www.washingtonpost.com/news/made-by-history/wp/2018/04/02/the-real-reason-russia-blames-britain-for-the-skripal-poisonings data obrashcheniya: 20.02.2020).

Для цитирования:

Кольцов Д.В. Агентурная провокация в оперативно-розыскной деятельности: решение проблемы лексико-терминологической неопределенности // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 3 (55). С. 19–29.

For citation:

Koltsov D.V. Agent provocation in operational search activity: solving the problem of lexical and terminological uncertainty // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. № 3 (55). P. 19–29.

О. Э. НИКОЛАЕВ,
доцент кафедры
оперативно-розыскной деятельности
органов внутренних дел
и применения информационных технологий,
кандидат юридических наук
Московский областной филиал
Московского университета МВД России
имени В. Я. Кикотя
Российская Федерация, 143100, Московская
область, Рузский городской округ,
п. Старотеряево
E-mail: oleg67n@gmail.com

O. E. NIKOLAEV,
Candidate of Law,
Associate Professor of the Department
of Operational and Investigative Activities
of Internal Affairs Bodies
and the Use of Information Technologies
Moscow Regional Branch
of the Moscow University of the Ministry
of Internal Affairs of Russia Named
after V. Ya. Kikot
Russian Federation, 143100, Moscow Region,
Ruzskiy District, Staroteryaevo settlement
E-mail: oleg67n@gmail.com

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

Scientific specialty:
12.00.12 — Criminalistics;
Forensic Expertise;
Operational Search Activity.

УДК 343.985

Дата поступления: 31 января 2020 г.
Дата принятия статьи в печать: 25 сентября 2020 г

Угрозы информационной безопасности при осуществлении оперативно-розыскной деятельности и основные пути их отражения

Threats to information security in the implementation of operational search activities and the main ways to reflect them

Аннотация

Актуальность: объемы информации, обрабатываемой оперативными подразделениями правоохранительных органов, с каждым годом возрастают. Возрастает и противодействие криминальной среды усилиям правоохранительных органов по поддержанию правопорядка в обществе. Основное противодействие концентрируется в информационной сфере, где субъекты, обладающие информацией, которая может представлять интерес для оперативных подразделений, заведомо искажают ее с целью дезинформирования правоохранительных органов о своих истинных целях.

Постановка проблемы: многочисленность источников информации, используемых оперативными сотрудниками в процессе информационного обеспечения оперативно-розыскной деятельности, влечет за собой значительное количество угроз для успешного решения задач, стоящих перед оперативными подразде-

Annotation

The relevance: the volume of information processed by operational units of law enforcement agencies is increasing every year. The resistance of the criminal environment to the efforts of law enforcement agencies to maintain law and order in society is also increasing. The main opposition is concentrated in the information sphere, where subjects who have information that may be of interest to operational units deliberately distort it in order to misinform law enforcement agencies about their true goals.

The problem statement: the large number of information sources used by operational staff in the process of providing information for operational investigative activities entails a significant number of threats to the successful solution of tasks facing operational units. Eliminating these threats requires understanding their nature and working out ways to eliminate them.

In this regard, the article discusses the main

лениями. Ликвидация этих угроз требует понимания их сути и выработки путей их устранения.

В связи с этим в статье рассматриваются основные виды угроз информационной безопасности при осуществлении оперативно-розыскной деятельности. Анализ информационной составляющей деятельности оперативных подразделений раскрывает направления обеспечения информационной безопасности при проведении оперативно-розыскных мероприятий и иных оперативных действий. Оперативно-розыскная деятельность в статье представляется как совокупность коммуникативных действий, которые содержат в себе весь спектр информационных процессов, обеспечивающих трансформацию информации в необходимую оперативным подразделениям форму.

Цели: определяя разнообразие видов и форм информации, поступающей в подразделения, которые осуществляют оперативно-розыскную деятельность, автор формирует понимание термина «информационная безопасность» и показывает его содержание применительно к деятельности оперативных подразделений. Содержание понятия информационной безопасности представлено в аспектах, характеризующих защищаемый объект – информацию. В каждом аспекте раскрыто его содержание и показана угроза, возникновение и реализация которой может привести к негативным последствиям для самих оперативных подразделений, срыву достижения поставленных целей, возникновению опасности для взаимодействующих с оперативными подразделениями субъектов.

Методы: диалектика, сравнительно-правой анализ, герменевтика, описание, формальная классификация.

Результаты: сводя указанные аспекты информационной безопасности к структурным элементам этой сферы деятельности, автор рассматривает пути нейтрализации обозначенных угроз, опираясь на уже имеющиеся инструменты правовой, организационной и технической направленности, обозначая некоторые принципы осуществления этой деятельности.

Ключевые слова: *оперативно-розыскная деятельность; безопасность информации; информационное обеспечение оперативно-розыскной деятельности; защита информации.*

types of threats to information security in the implementation of operational search activities. Analysis of the information component of the activities of operational units, reveals the directions of information security during operational search activities and other operational actions. Operational-search activity in the article is presented as a set of communicative actions that contain the entire range of information processes that ensure the transformation of information into the necessary form for operational units.

The objectives: the author forms an understanding of the term «information security» and shows its content in relation to the activities of operational units defining the variety of types and forms of information received by the units engaged in operational search activities. The content of the concept of information security is presented in the aspects that characterize the protected object-information. In every aspect disclosed its contents and the threat, the emergence and implementation of which can lead to negative consequences for themselves of operating units, failure of achievement of goals in a hazard to interacting with operational units of the subjects.

The methods: dialectics, comparative legal analysis, hermeneutics, description, formal classification.

The results: reducing the considered aspects of information security to the structural elements of this sphere of activity, the author considers ways to neutralize the identified threats, relying on existing legal, organizational and technical tools, indicating some principles of implementation of this activity.

Key words: *operational search activity, information security, information support of the ORD, information protection.*

Принятию решения в оперативно-розыскной деятельности (далее – ОРД) предшествуют сложный процесс анализа складывающейся оперативной обстановки, изучение всех факторов, влияющих на среду, в которой функционирует орган внутренних дел, прогноз поведения субъектов, представляющих для оперативных подразделений определенный интерес. Обеспечение непрерывного функционирования данного процесса требует от оперативных подразделений постоянной работы по информационному обеспечению своей деятельности,

повышению своей информированности о действиях криминальных структур и других субъектов, осуществляющих преступную деятельность.

Осуществляя ОРД, правоохранительные органы решают одну из важнейших задач государства – обеспечение безопасности граждан путем неотвратимости наказания за совершенное преступление. Для решения данной задачи обеспечение информационной безопасности органов внутренних дел, а также защита информации о действиях правоохранительных органов, лицах, задействованных в осуществлении оперативно-розыскных мероприятий, являются залогом в первую очередь эффективности работы правоохранительных органов, во вторую – безопасности лиц, вовлеченных в оперативно-розыскной процесс. Неслучайно одним из принципов ОРД, согласно ст. 3 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»[1] (далее – Закон «Об ОРД»), является принцип конспирации, который выделен в качестве одного из основополагающих.

Одной из основных проблем обеспечения эффективности ОРД является повышение безопасности информационного обеспечения указанной деятельности, так как в процессе осуществления коммуникативных действий, составляющих совокупность информационного обеспечения, возникают многочисленные риски недостижения целей ОРД по различным причинам.

Как совокупность, ОРД представляет собой информационную деятельность, включающую в себя комплекс информационных процессов обработки данных, важнейшим из которых является поиск информации, необходимой для обеспечения решения задач ОРД.

Предусмотренные Законом «Об ОРД» оперативно-розыскные мероприятия (далее – ОРМ) предусматривают комплекс задач по получению уполномоченными органами значимой оперативно-розыскной информации в разнообразном виде: устной форме или текстовой, в формате видео – или аудиозаписи, в качестве изображения и др. В ряде ОРМ получение результатов происходит в электронной форме: компьютерные файлы, сигналы [2, с. 15–16].

Учитывая повсеместную распространенность электронной формы представления информации, в 2016 г. законодатель дополнил перечень ОРМ таким мероприятием, как «Получение компьютерной информации». Удобство работы с информацией, представленной в электронном виде, понятно. Электронный вид представления информации позволяет, используя программное обеспечение, эффективно обрабатывать имеющиеся данные, особенно если они представлены в структурированной форме, предназначенной для обработки различными информационными системами.

Однако необходимо отметить, что находящиеся в электронной форме данные не могут восприниматься человеком непосредственно. Это означает, что в ряде случаев при получении информации сотрудник не может предварительно ознакомиться с ней и оценить возможную достоверность изложенных в сообщении сведений. Данное обстоятельство может представлять определенную сложность для дальнейшего использования информации и нанести вред как деятельности сотрудника, так и самому сотруднику, а также лицам, оказывающим ему содействие. Еще один момент, на который стоит обратить внимание: в ряде исследований отмечается, что одним и направлений, которым пользуются преступники для введения в заблуждение сотрудников оперативных подразделений, является обезличивание компьютерных данных, т. е. исключение из характеристик электронной информации признаков, позволяющих идентифицировать лицо, создавшее эту информацию [6]. Еще одним способом сокрытия преступных деяний является включение в структуру данных так называемой «закладки», которая при определенных условиях их уничтожит.

Попробуем определиться, что такое информационная безопасность вообще и какое место она занимает в сфере ОРД. Базисом анализа понятия информационной безопасности станет понимание содержания двух ключевых элементов: информация и безопасность. В Доктрине информационной безопасности Российской Федерации[2] (далее – Доктрина) информационная безопасность позиционируется как «состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних информационных угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод человека и гражданина, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальная целостность и устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации, оборона и безопасность государства». Таким образом, безопасность представляет собой состояние защищенности.

«В свою очередь обеспечение информационной безопасности представляет собой осуществление взаимоувязанных правовых, организационных, оперативно-розыскных, разведывательных, контрразведывательных, научно-

[1] Об оперативно-розыскной деятельности: федер. закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (ред. от 29.06.2015) // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

[2] Доктрина информационной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646 // СЗ РФ. 2016 г. № 50. Ст. 7074.

технических, информационно-аналитических, кадровых, экономических и иных мер по прогнозированию, обнаружению, сдерживанию, предотвращению, отражению информационных угроз и ликвидации последствий их проявления» [9, с. 127–128].

Основываясь на вышеизложенном и интерполируя положения Доктрины на правоохранительные органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, определим их безопасность как состояние защищенности самих сотрудников и их действий от угроз со стороны криминальной среды.

Не вдаваясь в глобализацию определения понятия информации, остановимся на понимании этого термина относительно рассматриваемой проблемы. В нашем случае под информацией, подлежащей защите, будем понимать сведения о самих сотрудниках оперативных подразделений, о лицах, оказывающих содействие органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, о мероприятиях, осуществляемых указанными органами.

Отметим еще один вид информации, которая непосредственным образом оказывает влияние на деятельность оперативных сотрудников. Это информация, касающаяся их прав и полномочий при осуществлении ими своих обязанностей. Изложенные в нормативных правовых актах положения, регламентирующие оперативно-розыскную деятельность, термины и определения, используемые в регламентирующих актах, должны иметь четкое толкование. Основанием этого является тот факт, что субъекты, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, имеют право с санкции судебных органов ограничивать конституционные права граждан в ряде сфер общественной жизни.

Анализируя понятие информационной безопасности, можно выделить следующие аспекты его содержания, которые, на наш взгляд, практически в полном объеме охватывают эту сферу.

Первый аспект, обусловливающий возникновение остальных, определяет необходимость субъекта в информационном обеспечении, во включении субъекта в информационную среду. Для исполнения субъектом своих функций необходима информационная основа, в соответствии с которой субъект принимает определенные решения, обусловленные решаемыми задачами. Естественно, что уровень решаемых различными субъектами задач неодинаков, но в любом случае отсутствие необходимой информации является угрозой нормальному функционированию потребителя информации. Реализация данного аспекта основывается на организации доступа к различным информационным источникам и ресурсам, необходимым для работы субъекта.

Вторым аспектом становятся потребительские свойства информации, получаемой субъектом. Наличие информации с нарушением какого-либо параметра (полнота, достоверность, своевременность и др.) может привести к принятию неверного решения. К аналогичным результатам может привести и нарушение конфиденциальности информации, если такое условие является необходимым при принятии решения. Совокупность этих параметров, их постоянство должны сопровождать информацию на всех стадиях ее использования информационным субъектом. Их нарушение на любой стадии также может привести к принятию ошибочных решений. Соответственно, формой реализации данного аспекта должна быть защита информации от воздействий, несущих угрозу ее параметрам, то есть должна быть обеспечена безопасность информации.

Третьим аспектом, который может привести к принятию неверного решения, является наличие информации с заранее неверными исходными положениями, основываясь на которых субъект, принимающий решение, может нанести вред себе, поставленным перед собой целям либо взаимодействующим с ним иным субъектам. Как правило, информация, несущая в себе опасную для субъекта составляющую, целенаправленно навязывается извне. Обеспечение реализации данного аспекта основывается на защите информационного субъекта от поступления опасной информации либо ее обработка таким образом, чтобы исключить ее вредную составляющую.

Основываясь на вышеизложенном, отметим, что, по нашему мнению, совокупность информационной безопасности в отношении субъектов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, слагается из двух элементов:

– обеспечение защиты оперативных сотрудников, лиц, оказывающих оперативным подразделения содействие, от информации, использование которой может привести к искажениям целей и задач ОРД;

– обеспечение защиты информации, характеризующей лиц, осуществляющих ОРД, их действия и результаты работы от несанкционированного доступа, изменения, уничтожения.

В первом случае информационная безопасность ОРД обеспечивается разработкой и принятием на различных уровнях управления подзаконных нормативных правовых актов, раскрывающих и детализирующих положения федеральных законов в сфере функционирования органов, осуществляющих ОРД.

В частности, в 2005 г. Правительством РФ были приняты Правила взаимодействия опера-

торов связи с уполномоченными государственными органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность[3].

Еще одним примером такой деятельности может служить разработка Инструкции о порядке проведения сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации гласного оперативно-розыскного мероприятия обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств и Перечня должностных лиц органов внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных издавать распоряжения о проведении гласного, оперативно-розыскного мероприятия, обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств[4].

В ряде научных исследований отмечается определенное несовершенство информационного обеспечения ОРД, что также может привести к уменьшению уровня безопасности оперативных подразделений в плане своевременного обеспечения актуальной информацией. В частности, Д.П. Попов отмечает, что «в Российской Федерации информационные технологии в сфере розыска сильно разветвлены и не имеют единой базы по розыску лиц, как например в США. В Штатах существует специальный отдел информационных технологий (FBI Information and Technology Branch), который обеспечивает разработку и функционирование информационных технологий и информационного управления, информационных баз данных. В США можно с помощью одной информационной базы найти все данные по любому физическому лицу, в том числе и преступнику» [7].

Об этом же говорит и Г.Г. Саркисян, который отмечает, что «для информационного обеспечения оперативных подразделений органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, создаются, формируются и используются специальные информационные системы. Каждое правоохранительное ведомство формирует свою собственную информационную и информационно-аналитическую систему, что имеет как определенные преимущества, так и недостатки. В частности, недостатком является закрытость информации, имеющейся в распоряжении одного отдельно взятого оперативно-розыскного органа, для других оперативных аппаратов. При этом следует подчеркнуть, что для достижения максимально высоких результатов деятельности того или иного органа, в том числе и органов внутренних дел, информационное обеспечение ОРД не должно ограничиваться исключительно внутриведомственными массивами информации» [8, с. 140].

Подобного мнения придерживается и В.О. Ивенин, когда говорит о необходимости модернизации как законодательства, так и исследовательских традиций, акцентировав внимание на необходимости уголовно-правового обеспечения ОРД [4, с. 176].

В плане обеспечения ОРД актуальной информацией стоит отметить формирование в системе МВД России системы научно-технической информации (далее – СНТИ), задачей которой является обеспечение сотрудников органов внутренних дел, в том числе и сотрудников оперативных подразделений, сведениями о новейших достижениях науки и техники. Большое внимание в СНТИ уделено обеспечению ОРД специализированной технической информацией, не содержащей сведений, имеющих гриф ограниченного распространения.

Существенную роль в обеспечении безопасности органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, играют определения различных судов высшей инстанции, устанавливающие соответствие действий оперативно-розыскных подразделений положениям конституции, других нормативных правовых актов[5].

Реализация второй составляющей информационной безопасности субъектов ОРД отвечает современным требованиям в том случае, если реализован весь необходимый комплекс мер по защите сведений, характеризующих лиц, осуществляющих ОРД, их действия и результаты работы, от несанкционированного доступа, изменения, уничтожения. Основываясь на содержании понятия информационной безопасности как защищенности основных областей деятельности от вредных информационных влияний, отметим, что проблема информационной безопасности не теряет своей остроты, а наоборот. В настоящее время все больше субъектов осуществляют процессы накопления, об-

[3] Об утверждении Правил взаимодействия операторов связи с уполномоченными государственными органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность: постановление Правительства РФ от 27 августа 2005 г. № 538 (ред. от 10.04.2013) // Рос. газ. 2005. 2 сент. № 195.

[4] Об утверждении Инструкции о порядке проведения сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации гласного оперативно-розыскного мероприятия обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств и Перечня должностных лиц органов внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных издавать распоряжения о проведении гласного, оперативно-розыскного мероприятия, обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств: приказ МВД России от 1 апреля 2014 г. № 199.

[5] Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Лукьяновой Анны Викторовны на нарушение ее конституционных прав частью седьмой статьи 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» [Электронный ресурс]: определение Конституционного Суда РФ от 29 сентября 2015 г. № 2053-О; Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Тишкина Александра Сергеевича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 5, статьи 7, части седьмой статьи 8 и части четвертой статьи 11 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» [Электронный ресурс]: определение Конституционного Суда РФ от 29 сентября 2015 г. № 2256-О. Доступ из информационно-правового портала «Гарант» (дата обращения: 05.03.2020).

работки и распространения информации. Особенно это имеет существенное значение при принятии стратегических решений, так как решение глобальных для субъекта вопросов требует анализа значительных объемов информации, которую необходимо каким-то образом хранить и обрабатывать. А для этого используются, как правило, средства вычислительной техники, с которой информация может быть считана различными способами.

В своей статье Н.А. Кусков проводит анализ основных способов несанкционированного получения компьютерной информации, среди которых он выделяет следующие: прямое обращение к месту хранения конфиденциальной информации с помощью программы под руководством пользователя, считывающей данные из файла или, наоборот, записывающей их; разработка и изготовление программных и технических инструментов, осуществляющих работу с атакуемым объектом посредством использования различных случайно или намеренно оставленных разработчиком уязвимостей, так называемых «backdoor's»; внесение изменений в средства защиты, например путем внедрения самоисполняющихся подпрограмм [5, с. 127].

Учитывая специфику оперативно-розыскной информации, все более широкое распространение средств несанкционированного проникновения в информационные системы, а также тот факт, что «информационные технологии в настоящее время используются субъектами оперативно-розыскной деятельности и уголовного процесса преимущественно для создания различных информационных баз данных и текстовых документов» [2, с. 3], необходимо реализовать весь объем мер защиты информации.

В связи с этим стоит отметить мнение А.И. Алексенцева, который отмечает следующее: только «комплексная система может гарантировать достижение максимальной эффективности защиты информации, так как системность обеспечивает необходимые составляющие защиты и устанавливает между ними логическую и технологическую связь, а комплексность, требующая полноты этих составляющих, всеохватности защиты, обеспечивает ее надежность» [1, с. 10].

Процесс обеспечения информационной безопасности является непрерывным и происходит в рамках не только жизненного цикла используемой информации или информационного ресурса, а в течение всего времени функционирования подразделения. Поэтому мероприятия по совершенствованию системы информационной безопасности требуют постоянной корректировки руководящей документации и пересмотра правил, обеспечивающих функционирование системы информационной безопасности.

Развитие информационных систем, используемых субъектами оперативно-розыскной деятельности, создание и использование сетей передачи информации, содержащих сведения ограниченного доступа, диктуется необходимостью повышения эффективности использования информации. Одним из результатов использования сетевого принципа передачи данных станет снижение времени передачи информации. Однако это требует окончательного формирования и решения целого комплекса вопросов, которые позволят передавать по каналам передачи данных информацию ограниченного распространения.

В этот блок вопросов входят:

– выработка комплекса требований для создания системы защиты информации;

– определение критических уровней риска, ниже которых информационный объект признается защищенным;

– разработка концепции обеспечения информационной безопасности системы, которая включает в себя:

– постановку задач, решение которых необходимо для обеспечения защиты информации;

– характеристика объектов, подлежащих защите, определение видов и источников угроз их безопасности с учетом характера функционирования объекта;

– принципы и порядок взаимодействия структур, деятельность которых направлена на достижение целей системы информационной безопасности;

– определение характеризующих параметров системы информационной безопасности, которые содержат:

– основные принципы обеспечения безопасности информационного ресурса, сгруппированные по направлениям угроз информационной безопасности;

– основные параметры организационного и правового обеспечения безопасности объекта информатизации с учетом выявленных и прогнозируемых рисков.

Комплексное решение проблем информационной безопасности при осуществлении ОРД позволит обеспечить качество функционирования субъектов ОРД, безопасность сотрудников оперативных подразделений и лиц, оказывающих содействие органам, уполномоченным на осуществление оперативной работы.

Основным при решении данной задачи является выработка стратегии по информационной безопасности. В этом плане стоит вспомнить работу Н.В. Гришиной, в которой она рассма-

тривает организацию структуры защиты объектов информатизации, определяет методику и базовые основы создания, принципы управления созданной системой защиты информации. В частности, она предлагает базироваться на трех вариантах стратегий защиты:

«– оборонительная – защита от уже известных угроз, осуществляемая автономно, т. е. без оказания существенного влияния на информационно-управляющую систему;

– наступательная – защита от всего множества потенциально возможных угроз, при осуществлении которой в архитектуре информационно-управляющей системы и технологии ее функционирования должны учитываться условия, продиктованные потребностями защиты;

– упреждающая – создание информационной среды, в которой угрозы информации не имели бы условий для проявления» [3, с. 23].

Подводя итог, стоит подчеркнуть основные задачи, которые необходимо решать для нейтрализации угроз информационной безопасности при осуществлении ОРД.

Для обеспечения информационной безопасности необходимы:

– оперативно-розыскной мониторинг сети Интернет;

– целевые оперативно-розыскные мероприятия, направленные на выявление субъектов и целевую направленность информационного воздействия на оперативные подразделения, которое может оказать негативное воздействие на правоохранительную деятельность;

– адаптация оперативно-розыскных мероприятий к применению их в специализированной информационной среде;

– повышение качества проверочных мероприятий в отношении информации, поступающей в оперативные подразделения от лиц, оказывающих содействие оперативным подразделениям.

Для обеспечения защиты информации необходимы:

– оценка состояния информационной безопасности и защиты информации в деятельности оперативного подразделения;

– определение основных угроз безопасности информации, циркулирующей в деятельности оперативного подразделения;

– разработка и использование всех стратегий защиты информации.

Список литературы:

1. *Алексенцев А. И.* Понятие и назначение комплексной системы защиты информации // Вопросы защиты информации. 1996. № 2.
2. *Вязовец Р. Н.* Использование информационных технологий в оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел: автореф. дис. канд. юрид. наук // Всероссийский НИИ МВД России. М., 2010.
3. *Гришина Н. В.* Организация комплексной системы защиты информации. М., 2007.
4. *Ивенин В. О.* Уголовно-правовое обеспечение оперативно-розыскной деятельности в уголовном законодательстве государств – участников Содружества Независимых Государств // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 1 (98).
5. *Кусков Н. А.* Исследование способов несанкционированного доступа к информации // Научный вестник МГТУ ГА. 2013. № 193.
6. Новое оперативно-розыскное мероприятие «Получение компьютерной информации»: содержание и основы осуществления. URL: https://alldetectives.ru/ord/new-ord.html (дата обращения: 15.01.2020).
7. *Попов Д. П.* Информационное обеспечение правоохранительных органов в розыскной деятельности // Молодой ученый. 2018. № 36.

References:

1. *Aleksencev A. I.* Ponyatie i naznachenie kompleksnoj sistemy zashchity informacii // Voprosy zashchity informacii. 1996. № 2.
2. *Vyazovec R. N.* Ispol'zovanie informacionnyh tekhnologij v operativno-rozysknoj deyatel'nosti organov vnutrennih del: avtoref. dis. kand. yurid. nauk // Vserossijskij NII MVD Rossii. M., 2010.
3. *Grishina N. V.* Organizaciya kompleksnoj sistemy zashchity informacii. M., 2007.
4. *Ivenin V. O.* Ugolovno-pravovoe obespechenie operativno-rozysknoj deyatel'nosti v ugolovnom zakonodatel'stve gosudarstv – uchastnikov Sodruzhestva Nezavisimyh Gosudarstv // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. 2019. № 1 (98).
5. *Kuskov N. A.* Issledovanie sposobov nesankcionirovannogo dostupa k informacii // Nauchnyj vestnik MGTU GA. 2013. № 193.
6. Novoe operativno-rozysknoe meropriyatie «Poluchenie komp'yuternoj informacii»: soderzhanie i osnovy osushchestvleniya. URL: https://alldetectives.ru/ord/new-ord.html (data obrashcheniya: 15.01.2020).
7. *Popov D. P.* Informacionnoe obespechenie pravoohranitel'nyh organov v rozysknoj deyatel'nosti // Molodoj uchenyj. 2018. № 36.
8. *Sarkisyan G. G.* Features of information and analytical support of state bodies of the Rus-

8. *Саркисян Г. Г.* Особенности информационно-аналитического обеспечения уполномоченных на осуществление оперативно-розыскной деятельности государственных органов Российской Федерации и стран – участниц ОБСЕ // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2019. № 1 (55).
9. *Яковец Е. Н.* Оперативно-розыскные меры полиции по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации // Труды Академии управления МВД России. 2017. № 3 (43).

sian Federation and OSCE participating States authorized to carry out operational search activities // Bulletin of the Kaliningrad branch of the St. Petersburg University of the Ministry of Interior Affairs of Russia. 2019. № 1 (55).
9. *Yakovets E. N.* Police detection and search operations aimed at protecting information security of the Russian Federation // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2017. № 3 (43).

Для цитирования:

Николаев О. Э. Угрозы информационной безопасности при осуществлении оперативно-розыскной деятельности и основные пути их отражения // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 3 (55). С. 30–37.

For citation:

Nikolayev O. E. Threats to information security in the implementation of operational search activities and the main ways to reflect them // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. № 3 (55). P. 30–37.

Н.В. ПАВЛИЧЕНКО,
заместитель начальника
Академии управления МВД России,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

E-mail: pavlichenko.pro@mail.ru

ORCID 0000–0001–7889–4743

N.V. PAVLICHENKO,
Doctor of Law, Professor,
Merited Lawyer of Russian Federation,
Deputy Head of Management Academy
of the Ministry of the Interior of Russia
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8

E-mail: pavlichenko.pro@mail.ru

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

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

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

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

УДК 343.98

Дата поступления: 21 августа 2020 г.
Дата принятия статьи в печать: 25 сентября 2020 г.

Детерминанты современных метаморфоз оперативно-розыскных мероприятий

Determinants of modern metamorphoses of operational search activities

Аннотация

Целью работы является ретроспективный и сравнительно-содержательный анализ используемых в оперативно-розыскных мероприятиях прикладных *методов* (средств) и *способов* познания в контексте объективно меняющихся реалий и инновационных технических разработок в жизни социума в целом и индивидов в частности. И как следствие – пробуждение прогностического интереса научной общественности, правоведов и правоприменителей к определению перспектив и направлений дальнейшего правового, организационного, технического, тактического, психологического развития оперативно-розыскных мероприятий.

Авторы пришли к *выводу,* что при бесспорной приверженности современных оперативных сотрудников методам классического сыска, признании уникальности и незаменимости

Annotation

The purpose of this study is a retrospective and comparative analysis of applied methods (tools) and methods of cognition used in operational search activities in the context of objectively changing realities and innovative technical developments in the life of society in General and individuals in particular. And as a result-the awakening of the prognostic interest of the scientific community, lawyers and law enforcement officers to determine the prospects and directions for further legal, organizational, technical, tactical, psychological development of operational search activities.

The authors came to the conclusion that with the indisputable commitment of modern operational staff to the methods of classical investigation, the recognition of the uniqueness and irreplaceability of this work and the importance of operational search activities based on communicative or sen-

данной работы и значимости оперативно-розыскных мероприятий, основанных на коммуникативном или чувственном получении информации, в оперативно-розыскной деятельности наметилась объективная тенденция смены парадигмы получения и обработки информации. Былая функциональная эффективность указанных методов нивелируется социально-экономическими изменениями жизни общества и требует мер по их методологической, технической и психологической оптимизации и усиления, а также новых (дополнительных) путей получения информации, которые рассмотрены в рамках исследования.

Ключевые слова: *оперативно-розыскные мероприятия; оперативно-розыскная деятельность; инструментарий; генезис; сыск.*

sory receipt of information, there is an objective trend in operational search activities to change the paradigm of obtaining and processing information. The former functional effectiveness of these methods is offset by socio-economic changes in society and requires measures for their methodological, technical and psychological optimization and strengthening, as well as new (additional) ways to obtain information, which are considered in the study.

Key words: *operational search activities; operational search activities; tools; Genesis; detective.*

Оперативно-розыскные мероприятия (далее – ОРМ) во всем их нынешнем многообразии изначально являются функционально-правовым[1] инструментарием оперативно-розыскной деятельности (далее – ОРД), взятым на «вооружение» не сиюминутно и одномоментно с принятием в 1992 г. Закона РФ № 2506-1 «Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации» и в 1995 г. – Федерального закона № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – Закон «Об ОРД»), а гораздо ранее – в период зарождения, становления и постепенного развития сыска, как прототипа современной оперативно-розыскной деятельности.

Нами уже отмечалось «единство познавательного инструментария в области уголовного судопроизводства и сыска, представляющего собой неделимое целое на начальном этапе своего генезиса. Дальнейшее разделение и самостоятельное развитие каждого из указанных направлений повлекло и формирование их специфического инструментария. Процессуальное шло по пути выработки строгих процедур и форм, обеспечивающих достоверное документально оформляемое обнаружение фактов и последовательное доказывание причастности лица к преступлению и его виновности. Достоинством его была доказательственная обеспеченность. А основными недостатками – чрезмерная регламентация и нередкая запоздалость. Оперативное же направление было нацелено на выработку тайных наступательных (быстрых, опережающих) способов получения информации, обеспечивающей уголовный процесс необходимыми сведениями, иногда в ущерб их доказательственному значению, что в определенных ситуациях можно было все-таки признать прагматичным» [17, с. 173].

При этом генезис оперативно-розыскного инструментария не закончился созданием и принятием на «вооружение» ряда ОРМ некоего универсального характера, а продолжается до настоящего времени, будучи обусловленным эволюционными и революционными изменениями общества, правоотношений, техники и пр.

Как и любой инструментарий, сыскной (оперативно-розыскной) возник не вдруг и не из ниоткуда, а постепенно создавался на основе чувственных и коммуникативных методов познания и с развитием общества и технологий культивировался для наиболее рационального (в смысле экономичности ресурсозатрат – времени, техники, кадров, стоимости и пр.) и максимально эффективного достижения основной цели данного вида деятельности – быстрого, открытого или тайного получения (как правило, в условиях противодействия) различных видов в основном скрываемой информации. Он был всецело основан на объективных социально-экономических, политических, морально-правовых, технических и т. п. реалиях достаточного протяженного периода времени, аккумулируя в себе их проявления.

Принятый первоначально в 1992 г., а затем в 1995 г. оперативно-розыскной закон не «подарил» обществу новый (т. е. впервые и из ничего созданный) оперативно-розыскной инструментарий, а лишь юридически закрепил и тем самым нормативно имплементировал в прак-

[1] Данная характеристика является наиболее обобщенной и потому не отражающей всех специфик ОРМ, включающих в себя познавательные, юридические, чувственные, психологические, рефлексивные, технические, химические, и иные аспекты, являющиеся основой тех или иных ОРМ.

тическое применение сформулированный к тому конкретному моменту конечный перечень ОРМ, уже давно и успешно применяемых для решения задач ОРД. Но время объективно заставило общество корректировать как сам перечень, так и функциональную составляющую ОРМ в соответствии с изменениями практически всех сторон жизни.

Вступление в силу Закона «Об ОРД» не только легитимизировало ОРД вообще и ОРМ в частности, но и совершенно обоснованно катализировало отдельные, самые первые научные изыскания в области ОРД, начатые ранее, еще в конце 50-х и начале 60-х гг., и инициировало череду последующих важнейших исследований в этой сфере, в том числе – посвященных изучению сущностных, организационно-правовых, психологических, технических и иных деятельностных аспектов осуществления ОРМ, закрепленных в законе.

Проводя ретроспективный анализ генезиса того или иного ОРМ, рассматривая историю их становления и развития от зарождения до современного статуса и состояния, исследователи изучали их познавательное, правовое, техническое и иное соответствие современности, то есть времени проведения исследования и возможности последующей оптимизации. Результаты всех этих исследований несомненно имели, а многие продолжают иметь важнейшее значение в науке ОРД, в части познания сущности конкретных ОРМ, синтеза основополагающего понятийного аппарата, определения наиболее эффективного алгоритма подготовки и проведения, а также иных особенностей этого оперативно-розыскного инструментария.

Однако следует признать, что любой инструментарий как «целевое средство воздействия на объект»[2], а тем более – узко специализированный сыскной, есть отражение существующей действительности, показывающее его (инструментария) правовое, техническое, психологическое и пр. соответствие современным достижениям и технологиям и способность познавать актуальные на данный момент времени сферы жизнедеятельности общества и индивида. Некое прикладное материально-техническое и функционально-правовое воплощение технологий и достижений определенного исторического периода жизни общества в средство (механизм, алгоритм, методику и т. п.) познания определенных сторон этой жизни или воздействия на них. А значит и с объективными изменениями социально-экономических, политических, технологических и мн. др. реалий возникает насущная необходимость и обусловленность соразмерного, адекватного изменения инструментов познания, их адаптации под поменявшиеся или даже вновь появившиеся условия и требования. Другими словами – изменившийся за несколько десятилетий конца XX и начала XXI вв. ареал, формат, темп, правовая среда, мораль, ценностные приоритеты, техническая оснащенность и т. п. жизни современного общества и отдельного человека объективно влияют на действенность и эффективность существующего оперативно-розыскного инструментария в совокупности его средств и методов и независимо от наших желаний требуют его своевременное обновление, адаптацию, замену, пополнение и возможно, увы, – «списание», отказ от использования. Так, активно используемое в середине XX в. оперативно-розыскное мероприятие «Контроль почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений» с получением информации из бумажных писем в настоящее время практически сведено к нулю.

Подтверждением вышеприведенного тезиса является опрос действующих сотрудников оперативных подразделений, проработавших в должности более 15 лет, и ветеранов службы, который показал, что до конца XX в. соотношение ОРМ, носящих условно технический характер, к чувственно-коммуникативным ОРМ составлял приблизительно 1 к 10–15, а с приходом 4-й промышленной революции это соотношение приблизилось к паритету и составляет 1 к 1. Прогнозные предсказания с 10-летней перспективой, по мнению опрошенных, показывают, что роль ОРМ технического характера будет несоизмеримо больше.

С учетом изложенного, целью работы является ретроспективный и сравнительно-содержательный анализ используемых в ОРМ прикладных методов (средств) и способов познания в контексте объективно меняющихся реалий и инновационных технических разработок в жизни социума в целом и индивидов в частности. И как следствие – пробуждение прогностического интереса научной общественности, правоведов и правоприменителей к определению перспектив и направлений дальнейшего правового, организационного, технического, тактического, психологического и пр. развития ОРМ.

ОРМ являются составным структурным элементом ОРД, состоящим из совокупности взаимосвязанных действий, направленных на решение конкретных тактических задач. Данные мероприятия носят разведывательно-поисковый характер и направлены на получение информации [2, с. 156]. Основываясь на вышесказанном, считая ОРМ приспособленными под специфи-

[2] URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%98%D0%BD%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82 (дата обращения: 21.03.2020).

ческие задачи ОРД способами получения информации, можно утверждать, что в их основе лежат чувственные и коммуникативные методы познания, которые могут взаимодополняться и «пересекаться» (в допустимых правовых и процедурно-функциональных границах) для достижения максимальной эффективности. С некоторой долей условности ОРМ в целях реализации задач, которые поставили перед собой авторы настоящей статьи, можно разделить на следующие группы:

1. Основанные на чувственном восприятии информации.

Часть ОРМ изначально основана на чувственных методах познания, оптимизированных (усиленных) техническими средствами и адаптированных под исключительно оперативно-розыскные особенности (обстоятельства) решения этих задач – правомерность, конспирацию, негласность. К таким ОРМ относятся – исследование предметов и документов, наблюдение, обследование зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств, отождествление личности, прослушивание телефонных переговоров, контролируемая поставка. Их общей отличительной особенностью является чувственное (непосредственно органами чувств человека или опосредованное через специальные технические средства) восприятие информации. Но при этом необходимо отметить, что на практике большинство этих способов требуют, как минимум, визуального (в пределах простой или инструментальной видимости и/или слышимости), а чаще – непосредственного контакта с субъектом (объектом) и могут эффективно дополняться живым общением с ним или иными лицами в целях получения дополнительной информации.

2. Основанные на коммуникативных методах получения информации.

К этой группе ОРМ (и их комплексам) следует отнести ОРМ, основанные прежде всего на коммуникации, общении, на необходимости, хотя и не абсолютной, иметь непосредственный (или опосредованный техникой) коммуникативный, в основном речевой контакт с субъектом – опрос (опрос с использованием полиграфа; разведопрос и оперативная установка как комплексные ОРМ), наблюдение, отождествление личности, оперативное внедрение, проверочная закупка. И в этом случае также основной коммуникативный метод может эффективно дополняться методами чувственного получения дополнительной информации о респонденте и/или окружающей обстановке – зрительной, слуховой, запаховой, тактильной.

3. Основанные на восприятие уже имеющейся информации, в том числе ее фиксацию техническими средствами.

ОРМ, направленные на получение уже имеющейся информации либо ее фиксацию техническими средствами – наведение справок, наблюдение (с использованием технических средств), получение образцов для сравнительного исследования, контроль почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений, прослушивание телефонных переговоров, снятие информации с технических каналов связи. Причем техническая фиксация информации не исключает «параллельной» коммуникации субъекта ОРД с фигурантом и чувственного восприятия им информации, а формат получения (запроса и предоставления) информации тоже может разниться – быть непосредственным при контакте с респондентом, опосредованным через телефон, почту, Интернет и пр., изыматься непосредственно из технического устройства, хранящего информацию, и др. (табл.).

Таблица

Способы получения информации, используемые при проведении ОРМ

Оперативно-розыскные мероприятия	Способы получения/ фиксации информации								
	Чувственные					Коммуникативные		Технические	
	зрение	слух	осязание	обоняние	вкус	речевые	письменные	получение	фиксация
1. Опрос	х	х	–			х	х		х
Опрос с полиграфом	х	х	х			х		х	х
2. Наведение справок						х	х	х	х
3. Сбор образцов для сравнительного исследования	х	х	х	х	х	х	х	х	х

Окончание табл.

4. Проверочная закупка			x	x	x	x	x	x	x
5. Исследование предметов и документов	x	x	x	x	x			x	x
6. Наблюдение									
простое	x	x				x		x	x
скрытое	x	x						x	x
электронное	x	x				x	x	x	x
7. Отождествление личности	x	x	x	x		x		x	x
8. Обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств	x	x	x	x	x			x	x
9. Контроль почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений	x		x	x			x	x	x
10. Прослушивание телефонных переговоров		x						x	x
11. СИТКС	x	x				x	x	x	x
12. Оперативное внедрение	x	x				x			x
13. Контролируемая поставка	x					x	x	x	x
14. Оперативный эксперимент	x	x	x	x		x	x	x	x
15. Получение компьютерной информации	x							x	x

Очевидно, что ОРМ в большинстве своем воплотили в себе в сложном симбиозе и чувственные, и коммуникативные, и технические аспекты, реализуемые на практике как одновременно, так и последовательно. Именно поэтому многогранные изменения всех сторон жизни общества обусловливают изменения всех, а не одного из указанных аспектов.

Казалось бы, что выработанный многолетней оперативно-розыскной практикой инструментарий достиг определенного удовлетворительного качественного уровня и может успешно применяться далее неопределенное время. Но объективно меняющаяся окружающая нас действительность (можно говорить о совокупности весьма многочисленных и разнообразных элементах оперативной обстановки) существенно нивелирует или полностью обесценивает достоинства и преимущества используемых еще совсем недавно ОРМ (или их составных элементов) и требует определенного критического переосмысления направления приложения усилий и используемых при этом методик подготовки и проведения ОРМ.

Какие же именно объективные изменения произошли и что именно они изменили (требуют изменить) в ОРМ? Мы попытались проанализировать соответствие и взаимообуслов-

ленность происходящих в обществе изменений и оперативно-розыскного инструментария.

Как было указано выше, основой многих ОРМ является непосредственный контакт с целью дальнейшей коммуникации и/или получения чувственной информации об объекте. «Человеческая или социальная коммуникация, которая как процесс происходит в определенном социокультурном пространстве и времени, предполагает рассмотрение вопроса с опорой, прежде всего, двух как минимум личностей (субъектов, акторов), которые испытывают потребность, интерес в связи друг с другом и понимают смысл и необходимость контакта. При этом один из коммуникантов является инициатором этого контакта, другой – может пойти или не пойти на контакт в зависимости от своих потребностей, интересов, смысла» [6, с. 148]. Установлению и развитию психологического контакта с лицом, представляющим определенный интерес, посвящены десятки работ в области психологии, социологии, коммуникативистики, маркетинга, кадровой работы и пр., в том числе и в ОРД. При этом специфика ОРД в том, что лицо, представляющее оперативный интерес, с которым нужно установить контакт, может не желать этого (в отличие от заинтересованных в контакте соискателя работы, проявляющего инициативу, или покупателя, активно ищущего конкретный товар, и пр.), противодействовать этому, либо не должно догадаться об истинных мотивах, принадлежности респондента к правоохранительному ведомству и т. д. Коммуникабельность сотрудника, как некий базис установления контакта для проведения соответствующего ОРМ в относительно недавнем прошлом, уже не является абсолютным гарантом успеха по целому ряду причин. Сегодня, в период глобального прогресса науки и техники, в условиях активного внедрения в нашу жизнь новейших цифровых технологий, существенно меняется как образ жизни людей, так и их мышление [4]. Кроме того, указанные негативные факторы дополняются и усиливаются следующими отрицательными свойствами современной жизни, только набирающими свою силу:

1. Кратно возросшая социальная замкнутость населения. Фактическая недоступность лица для непосредственного контакта. При том что плотность населения в большинстве современных городов многократно возросла, формат жизни и живого повседневного общения людей изменился в сторону закрытости. Для примера можно сравнить формат жизни в России начала и середины XX в. и начала XXI в. (что отчасти соответствует этапам становления, развития ОРД и периодам формирования ОРМ [15, с. 177–186; 20, с. 60–62; 23, с. 41–45]). Началу века были свойственны дома на одну семью, активное общение соседей и как следствие – большой объем информации друг о друге у многочисленных источников. Пешее передвижение по улицам и множественность вынужденных бытовых контактов населения допускало «случайность» встреч и отсутствие каких-либо подозрений со стороны респондентов. Это обусловливало высочайшую актуальность коммуникативных методов сыска – разведывательного опроса, оперативной установки. Середина и конец XX в. характеризуются возросшей, но тем не менее не критичной, плотностью городского населения. Формат работы и жизни, целенаправленная социальная политика государства на формирование группового сознания, практически одинаковая материальная обеспеченность (в значении «одинаковости» социального статуса) населения предопределяли массовые ежедневные контакты и распространение информации. Отсутствие собственного транспорта у населения и необходимость ежедневного пользования общественным транспортом обусловливали многочисленные возможности вступления с фигурантом в непосредственный физический контакт (для коммуникации) и возможность дистанционного наблюдения за ним. К тому же все еще эффективные в своей основе вышеуказанные методы активно совершенствовались внедрением технических средств.

В настоящее же время образ жизни, ее формат и ритм, а также диаметрально поменявшееся на рубеже веков мировоззрение, моральные и этические ценности и самоидентификация граждан фактически изолируют человека от общества. Современные многоквартирные дома имеют до 1 500 квартир, но при этом жильцы живут замкнуто и не общаются между собой «вживую» по нескольким причинам:

– отсутствие дома большую часть времени в связи с работой, учебой;

– периодическая смена жильцов (съемное жилье);

– бытовая самодостаточность – наличие удобств, воды, канализации, газа, света, бытовой техники, средств связи и коммуникации, интернета и пр., отсутствие необходимости обращаться за помощью к соседям, развитие сервиса оказания бытовых услуг и онлайн-покупок /доставки;

– занятость повседневными делами – школы, спортивные секции, магазины;

– целенаправленное субъективное дистанцирование от соседей (демонстрация своей независимости, самодостаточности, важности, нежелание общения с соседями иного социального статуса, «маргиналами», стариками и пр.);

– возможность (и как показала пандемия коронавируса 2020 г. – вынужденная крайняя необходимость) работать удаленно / дистанционно или в режиме «фриланса» из квартиры или места своего текущего пребывания, не вступая в контакты с иными людьми.

2. Кроме вышеуказанных причин необходимо указать и повсеместное наличие дворовых, домовых и подъездных автоматических систем контроля доступа и наблюдения или консьержа, а также наличие постоянных дежурных социальных служб – электриков, лифтеров, слесарей и пр., что при всей профилактической важности и обеспечении удобства и безопасности жильцов, во-первых, существенно осложняет непосредственный доступ оперативного сотрудника в конкретный дом и подъезд, а во-вторых, существенно сужает конспиративные возможности для легендированного проникновения на объект. К тому же неблагополучная криминогенная обстановка последних десятилетий и крайне негативное отношение граждан к представителям правоохранительных органов, вызванное «предубеждением против оперативных служб» [11, с. 75] и масштабностью нарушений конституционных прав и свобод в советский период [10, с. 15], обусловливают сегодняшнее нежелание большинства населения не только впускать в свое жилье незнакомого человека (сотрудника оперативного подразделения), но даже общаться «через дверь».

3. Многократно возросшее количество собственного автотранспорта и увеличение времени нахождения человека в пути на работу, домой, в магазины и пр. Можно констатировать, что современный россиянин тратит на дорогу на собственном или общественном транспорте в среднем 2–4 часа в день, при этом объективно не являясь потенциальным объектом для контакта. В то же время современные технологии позволяют ему активно коммуницировать в сети (и даже работать), находясь за рулем или в общественном транспорте. При этом абсолютное большинство пассажиров общественного транспорта откровенно и демонстративно дистанцируются от окружающих сном во время поездки (с использованием масок для сна и капюшонов), игнорированием минимально необходимой взаимовежливости, чтением книг, использованием технических средств – телефонов, планшетов, плееров, электронных книг, наушников и пр.

4. Развитие информационных компьютерных технологий фактически создало для современной молодежи (в большинстве своем, но не только!) альтернативную реальность, вызывающую состояния, граничащие с зависимостью от компьютера и средств технической коммуникации и обусловливающую добровольный отказ от «живого» общения, прогулок, посещения театров, выставок, музеев и пр. Исследователи отмечают, что сеть Интернет – это, по сути, уже иная реальность, другой мир, в котором люди буквально «живут» [5, с. 18–23]. Работая, обучаясь, развлекаясь, играя и даже коммуницируя в онлайн-среде, они отстраняются от реальной жизни, избегая социальных контактов с живыми людьми, прогулок, посещения общественных мест. Важнейшей детерминантой является то, что виртуальное общение позволяет человеку скрывать определенные черты своей внешности, характера, поведения, материальное положение, привычки, психологические комплексы и мн. др., что труднее скрыть в процессе «живого» контакта. Респондент может безосновательно приписывать себе любые (как правило, обще-социально или узко-корпоративно значимые, модные, редкие и т. п.) личностные качества и чувствовать себя кем угодно. При этом отсутствует любая моральная ответственность за обман. К тому же собственная обезличенность перед аудиторией (полное инкогнито, использование логинов, сетевых имен, ник-неймов, аватарок, чужих фотографий и пр.) исключает необходимость проявлять сдержанность, уважение, соблюдения вежливости, этикета и гарантирует практически полную безнаказанность в случае нарушения норм нормальной межличностной коммуникации и отсутствие какой-либо гражданской ответственности. Такое сетевое общение становится несложным, легкодоступным суррогатом, заменяющим «живое» общение со всеми свойственными ему трудностями. По нашему мнению, указанный социально-психологический феномен, имея в базисе серьезные психологические проблемы и мотивации конкретных индивидов, продолжает активно «прогрессировать», негативно влияя на менталитет и психику целого поколения (потенциальных объектов ОРМ), нивелируя (снижая, уменьшая) имеющиеся навыки разговорной коммуникации. Это единодушно отмечается сотрудниками ОВД, особенно работающими с несовершеннолетними и молодежью. К тому же развитие интернет-маркетинговых технологий и служб доставки также способствует массовому отказу таких потребителей от посещения магазинов, рынков, кафе, мест развлечения и культуры, ограничивая их и без того редкие контакты. Тем не менее, общаясь в виртуальном пространстве, такие люди постоянно оставляют (в том числе – неосознанно) огромное количество прямой и косвенной информации о себе, которая может быть чрезвычайна интересна и полезна в правоохранительных целях.

5. Изменение формата общения через технические средства. Несмотря на упомянутую выше

социальную замкнутость современного населения, авторы считают, что персональная коммуникативная активность при этом парадоксально возросла, но приняла весьма своеобразные виды и формы. Общение посредством технических средств середины и конца XX в. проявлялось в телефонных разговорах, текстовых телеграфных или пейджинговых и факсимильных сообщениях. Многочисленные стремительные изменения реалий нашей жизни, а именно – постоянная профессиональная занятость, высокий темп (ритм) жизни и ее насыщенность событиями, необходимость передвижений, наличие большого числа провайдеров услуг связи (и вариативных тарифных планов), многообразие коммуникативных программ и приложений, активная инвазия иностранных слов и сленга в русский язык закономерно повлекли изменения как во внешние, так и в содержательные аспекты сетевого общения. По мнению опрошенных сотрудников оперативных подразделений, оперативно-значимые изменения, влияющие на своевременность и качество получаемой информации, выглядят следующим образом[3]:

– круглосуточная и практически повсеместная доступность любого вида связи, мессенджера, социальной сети (около 100 % опрошенных);

– возможность как бесконечно длительного хранения, так и немедленного уничтожения переписки (отметили 2/3 респондентов);

– использование многочисленных открытых, корпоративно-закрытых и даже «секретных» (с крайне низкой вероятностью утечки информации и контроля их правоохранительными службами) социальных сетей и мессенджеров, как правило, в исключительно противоправных целях (например, сбыт и приобретение наркотиков) – около 60 %;

– активное использование треккинговых и пр. программ и приложений, позволяющих определять место положения собеседника в реальном времени, просматривать контакты и содержание переписки респондентов – отметил каждый второй опрошенный;

– массовое употребление знаковых систем (т. н. смайлики, гифы, эмодзи и пр.), а также фотографий и видео вместо традиционного текстового письма для выражения определенных эмоций, описания ситуаций, состояний и замены ими целых предложений – около 35 %;

– предельная текстовая лаконичность, использование молодежного, субкультурного, корпоративного жаргона и вольного написания множества слов («превед, аффтар, музчинка и др.») – считает каждый третий респондент;

– возможность организации конференцсвязи посредством собственного телефона (коммуникатора или ПК) или одновременного оповещения всех адресатов (рассылка сообщений) – около 30 %.

Акцентируя сказанное о современной коммуникации, авторы считают, что в настоящее время все сильнее и отчетливее наблюдается тенденция перехода межличностного общения (в том числе уголовно-процессуального, административно-распорядительного, гражданско-исполнительного и пр.) в виртуальное пространство, что в дальнейшем может найти свое объективное обоснование (например, невозможность покидать помещение в связи с эпидемией и т. п.), соответствующее этому нормативное правовое закрепление и еще больше изолировать людей друг от друга и от контактов, необходимых правоохранительным органам (вплоть до полного их отсутствия) для решения поставленных перед ними социальных задач.

Кроме вышеизложенных детерминант уменьшения количества социальных контактов населения существуют и иные факторы, радикально влияющие на возможности, условия и на саму форму осуществления ОРМ. По мнению авторов, таковыми являются следующие:

Правовая сфера также меняется и требует изменения соответствующих социально-правовых институтов и смежных с правом отраслей. Стремительное появление многочисленных новых естественных прав и развитие соответствующих им отраслей права и законодательства, влекущее (обусловливающее) закономерные изменения в ОРД. «Высокие достижения биомедицинской науки, повсеместная информатизация общественных отношений, предполагающие новые модели поведения человека в обществе, также привели к необходимости выделения принципиально новых естественных прав человека, таких как соматические права, цифровые права и «право на забвение, позволяющее ему при наличии определенных условий требовать удаления ссылок на информацию о себе, которая, по его мнению, может нанести ему вред, из поисковых систем сети Интернет (Google, Yandex, Mail и др.)» [5, с. 21]. Учитывая сиюминутную и долговременную значимость подобной информации (объемы которой могут быть весьма значительны) для решения ключевых задач ОРД – предупреждения и раскрытия тяжких преступлений, приходится признать критически важным и первоочередным решение вопросов правовой регламентации рассматриваемой проблемы (как и многих иных аналогичных проблем!).

Еще одним «технико-правовым» фактором, способным повлиять (и уже реально влияющим!) на правовой статус и функциональное со-

[3] Сумма цифр превышает 100 %, так как респондентам было предложено дать несколько ответов на поставленный вопрос.

стояние ОРМ, является критическое усиление функционально-правового дисбаланса между формально признанными обществом понятиями и содержанием ОРМ и реально проводимыми ОРМ с использованием современных технических средств. Авторы всецело солидарны с принципиальной позицией ученых, что «технический прогресс приводит к постоянному обновлению специальных технических средств, расширению их возможностей, что объективно обусловливает расширение количества мероприятий и действий, проводимых органами, осуществляющими ОРД. Уже сейчас затруднительно найти юридически корректное название для ряда ОРМ, например контроля сообщений между мобильными телефонами. С одной стороны, следует отнести перехват таких сообщений к прослушиванию телефонных переговоров. С другой стороны, прослушивания как такового в данном случае нет – есть перехват канала связи, значит, и квалифицировать мероприятие нужно как контроль технических каналов связи.

Если речь идет о банальной почтовой переписке с помощью электронных средств, то вполне разумно назвать это мероприятие и контролем почтовых отправлений. Ведь, строго говоря, в Законе «Об ОРД» не сказано, что под почтовыми отправлениями понимаются именно сообщения на бумажных носителях. Если перехват сообщений по телефону признать, например, контролем технических каналов связи, то его можно проводить для предупреждения, раскрытия, пресечения преступлений небольшой и средней тяжести. В то же время прослушивание телефонных переговоров, согласно Закону «Об ОРД», в настоящее время допускается только для предупреждения, раскрытия, пресечения тяжких и особо тяжких преступлений (ст. 8). Значит, если признать это мероприятие прослушиванием телефонных переговоров, т. е. «повысить планку», возникнут неоправданные трудности в борьбе правоохранительных органов с преступлениями небольшой и средней тяжести [9, с. 139].

Вышеизложенное красноречиво свидетельствует о все большем симбиозе (функциональной трансформации) ОРМ между собой и их смешении и взаимопроникновении со следственными действиями, о чем мы ранее также упоминали [18, с. 9–15]. Считаем, что указанные (и иные подобные) несоответствия имеющихся положений Закона «Об ОРД» реальному положению дел могут и будут использоваться сторонами защиты в суде для оспаривания правомерности проведения того или иного ОРМ и соответствия полученных результатов ОРД (при их передаче в процесс) требованиям, предъявляемым к доказательствам. Необходимо признать, что в связи с безостановочным развитием и внедрением технологий в обыденную жизнь данный социально-правовой феномен будет только продолжать прогрессировать. Решение этой проблематики видится в унификации оперативно-розыскного и следственного инструментария при достаточно полном и непротиворечивом правовом обеспечении.

Отдельный перечень «технических характеристик» современного образа жизни, по убеждению авторов, также являющихся сильнейшими детерминантами функционального изменения ОРМ, касается новейших разработок в области высоких технологий, интернет-услуг, компьютерных программ. Революционное развитие компьютерных технологий, адаптация треккинговых, аналитических, идентификационных и иных программных комплексов к персональным средствам коммуникации, внедрение электронных банковских систем, миниатюрных, но при этом мощных многофункциональных технических средств связи, наблюдения, безопасности, навигации и т. п. практически во всех сферах жизнедеятельности социума и отдельного человека обусловили фактически полную непрерывную фиксацию передвижений и социальных актов отдельного человека (по сути – круглосуточное перманентное формирование / наполнение большего числа электронных баз следов его социальной активности).

По заявлению исследователей, в рамках концепции «умный город» обзорное пространство систем уличного видеонаблюдения может приближаться к 100 % [7, с. 48]. По мнению авторов, современная социальная среда (места массового скопления и посещения людей) также близка к этому показателю, но кроме того может эффективно дополняться множеством иных, кроме обзорной, характеристик – информации о подключении к базовым телефонным станциям, корпоративным системам Wi-Fi, GPS-навигации и треккинга, оплата электронными банковскими картами, перечень покупок и заказов, вызов такси и маршруты передвижения, пользование автотранспортом и пр.

Как закономерное развитие предыдущего тезиса, необходимо акцентировать внимание на инновационных разработках и внедрении в реальную правоприменительную (и даже в повседневную практику) обычных людей технических средств и программного обеспечения, способного на обнаружение и гарантированное распознание в массовом потоке объекта (лиц, машин, купюр или иных объектов), с конкретными поисковыми признаками. Более того, современные технические системы безопасности способны мгновенно (и что очень важно – бесконтактно и дистанционно, т. е. фактически не-

заметно) получать разноплановую, цельную или фрагментированную, разноформатную информацию об объекте наблюдения, аккумулировать и сопоставлять разрозненные блоки и делать ее многофакторный анализ, в том числе прогностического криминологического (криминогенного) характера: рентгенография и термография человека и багажа; металлодетекция; распознание лиц (в том числе с последствиями пластических операций), отпечатков пальцев, радужной оболочки глаза, татуировок, почерка и др. отличительных признаков; запаховый (химический) экспресс-анализ воздуха/веществ. Подобные комплексы активно используются службами безопасности аэропортов, вокзалов, стадионов, банков и т. п., но очевидна их явно не оперативно-розыскная специализация и относительно небольшое количество.

В то же время «предпринимаются попытки создания технологий, позволяющих идентифицировать противоправные намерения с помощью анализа психофизиологических реакций человека. В качестве примера можно привести как классический полиграф (детектор лжи), так и новые разработки: дистанционные детектор психоэмоционального состояния биологических объектов, технология виброизображения (VibraImage), методика психозондирования профессора И. Смирнова – «Майн ридер», «Молчаливый болтун» (Silent talker), анализаторы лжи по голосу, метод биорадиолокации и т. д.» [8].

Уже сегодня имеются и массово используются населением устройства (телефоны, часы, браслеты, «прищепки» и пр.) и программы-приложения для фиксации широкого перечня психофизиологических и эмоциональных параметров владельца и их интерпретации применительно к занятиям спортом, режиму сна и бодрствования, приему пищи и лекарств и пр. Учитывая скорость создания новых технических средств дистанционного «считывания» информации с человека и програмно-аналитических комплексов, способных ее быстро и многогранно анализировать, следует признать, что массовые работоспособные и эффективные приложения для смартфонов сегодняшнего поколения могут быть доступны уже в самое ближайшее время. Это в свою очередь детерминирует необходимость внедрения этих технологий в практическую деятельность оперативных сотрудников, как альтернативу существенному уменьшению количества контактов с носителями информации. То есть недостаток коммуникативной информации можно было бы отчасти заменить (компенсировать) информацией «технического» характера о субъекте и результатами ее инструментального (программного) или ментального анализа в оперативно-розыскном, психологическом, криминалистическом и др. контексте с итоговыми диагностическими, прогностическими или иными выводами.

Весьма значимой характеристикой, влияющей на функциональное изменение ОРМ и сферу их осуществления, является наличие и дальнейшее развитие цифрового (компьютерного, виртуального, сетевого) пространства. Повсеместная информатизация общественных отношений привела к тому, что сегодня практически любую информацию, в том числе и личного характера, передают через социальные сети, электронную почту, выкладывают на сайтах и таким образом она становится общедоступной [5, с. 20]. Можно категорически утверждать, что данная цифровая среда в виде многочисленных социальных сетей, мессенджеров, сайтов, интернет-порталов, поисковых систем, агрегаторов и пр. является сферой электронного (цифрового) следообразования, представляющая несомненный интерес для целей правоохраны и особенно ОРД, своего рода банк разнообразных данных, большая часть из которых доступна полностью или «условно» – при соблюдении некоторых (нередко формальных) требований, не требующая судебных санкций на ее получение (ознакомление с нею).

Эффективность использования этого банка данных, по нашему мнению, зависит от нескольких факторов.

Во-первых, от умения пользователя обращаться с ресурсами и всеми имеющимися в них (поисковой системе, сайте, мессенджере) или техническом средстве поисковыми и иными функциями.

Во-вторых, от умения систематизировать и анализировать полученные сведения и делать соответствующие оперативно-значимые выводы.

В-третьих, от правильной фиксации и дальнейшего правомерного использования полученной информации в оперативно-розыскных, и что более важно – в процессуально-доказательственных целях. Уже сегодня многие службы безопасности бизнес-сообществ целенаправленно обучают своих сотрудников поиску (легальному и не требующему никаких санкций) и анализу именно такой сетевой информации о потенциальных клиентах, подрядчиках и собственных работниках. И тут для оперативно-розыскных целей важно не столько найти информацию – тексты, даты, фото и многое другое, но правильно интерпретировать ее, используя знания психологии и специально разработанные оперативно-розыскной психологией психологические приемы [1, с. 19].

Рядом современных ученых [3, с. 786–790; 12, с. 18–22; 13, с. 46–53; 16, с. 660; 21, с. 50–58] уже отмечалась насущная необходимость и оче-

видная тенденция перехода информационно-аналитической работы органов правоохраны на сбор, накопление и обработку большого объема данных (Big Data). При всей актуальности указанного направления, исследователями отмечается, что сегодня «правоохранительные органы располагают огромными объемами информации, собранной в разных форматах из самых различных источников. Однако эта информация не приносит той пользы, которую могла бы, поскольку технические возможности ее эффективной обработки не совершенны» [19, с. 48]. Техническая оснащенность и информатизированность современной социальной среды позволяют органам правопорядка свободно или по мотивированному запросу получать огромные массивы уникальной разноформатной информации, открывающие широчайшие оперативные и процессуальные перспективы при ее правильном анализе. И тут необходим соответствующий программный инструментарий и специалисты, способные к данной аналитической работе.

К сожалению, в настоящее время большая часть современной «работы» в ОВД с большими данными сводится исключительно к их сбору и накоплению, не дающему практически никакого эффекта. Однако, по нашему мнению, именно этот социальный феномен (Big Data) способен стать если и не полной заменой, то серьезной альтернативой и весьма существенным (а по некоторым критериям – уникальным и незаменимым) дополнением к ОРМ коммуникативного характера, которые объективно теряют свою былую значимость и эффективность. Причем работа с информацией такого качества и количества должна осуществляться не отдельными (редкими, высоко востребованными и постоянно занятыми) работниками информационно-аналитических центров, а оперативными сотрудниками, имеющими соответствующую вузовскую подготовку и доступное оборудование.

Логическим продолжением вышеизложенного является сравнение соотношения видов профессиональной активности сотрудников оперативных подразделений. По общепризнанным оценкам, примерно 80–85 % их деятельности занимает общение, 15–20 % – иная активность, в том числе оформление документации [14, с. 278–281; 22, с. 297]. Однако признавая, правоту исследователей, авторы задаются вопросом: какое место и объем в этом перечне занимает аналитика получаемой информации? Ответ на данный вопрос, по нашему мнению, заложен в предыдущем смысловом блоке. Информация, получаемая чувственно и коммуникативно, может анализироваться практически немедленно (еще в процессе контакта) с быстрым синтезом соответствующих логических выводов, что обычно и происходит в жизни. А вот осмысление, систематизация и анализ информации, получаемой из определенных информационных систем (т. е. тех самых больших данных), уже потребует отдельного времени и усилий, если вообще будет доступной для ментальной обработки человеком без использования специальных компьютерных программ. Таким образом, это еще раз показывает вынужденную смену специализации, ареала и приоритетов оперативной работы с поиска и получения коммуникативной и чувственной информации с последующим ее ментальным анализом, на выявление источников информации формата Big Data об объекте, ее получение и многофакторный машинный анализ. По крайней мере часть сотрудников должна специализироваться именно на этом.

Подводя итог всему вышеизложенному, авторы приходят к следующим выводам:

1. При бесспорной приверженности современных оперативных сотрудников методам классического сыска, признании уникальности и незаменимости работы с конфидентами и значимости ОРМ, основанных на коммуникативном или чувственном получении информации, в ОРД наметилась объективная тенденция смены парадигмы получения и обработки информации. Былая функциональная эффективность указанных методов нивелируется социально-экономическими изменениями жизни общества и требует срочных мер по их методологической, технической и психологической оптимизации и усиления, а также новых (дополнительных) путей получения информации.

2. Детерминантами необходимости видоизменений ОРМ являются неизбежные и быстрые объективные изменения основных сфер жизни современного общества – права, коммуникаций, технической оснащенности, формата, ритма жизни и работы населения, развития и внедрения новых технологий, услуг и др., а также субъективных взглядов, привычек, установок, требований и запросов отдельных индивидов, как членов социума.

Мерами по повышению эффективности существующих ОРМ могут являться следующие: правовая ревизия и последующая оптимизация нормативно-правового обеспечения ОРМ, приведение в полное соответствие норм действующего законодательства социально-экономическим условиям жизни общества (другими словами – реальным условиям, в которых осуществляются ОРМ); активное использование в ходе проведения ОРМ коммуникативного и чувственного получения информации методом психодиагностики объекта по аналогии профайлинга; внедрение в деятельность опе-

ративных подразделений средств и технологий бесконтактного получения информации о психофизиологическом и эмоциональном состоянии объекта и ее синхронного или последующего анализа; разнонаправленный поиск дополнительных сведений об объекте в информационном пространстве (социальные сети, мессенджеры и пр.) и их последующий анализ, в том числе – машинный; внедрение в деятельность оперативных подразделений технологий, средств и специалистов по аналитической обработке больших данных.

Список литературы:

1. *Алферов В. Ю., Гришин А. И., Ильин Н. И.* Правовые основы оперативно-розыскной деятельности: учеб. пособ. для студентов / под общ. ред. В. В. Степанова. 3-е изд., испр. и доп. Саратов, 2016.
2. *Ахмедов А. Г., Бухаров Н. Н. Тамбовцев А. И., Шахматов А. В.* и др. Теоретические основы оперативно-розыскной деятельности: учеб. пособ. 2-е изд., перераб. и доп. СПб., 2019.
3. *Бессонов А. А.* Большие данные (big data) в криминалистике // Научные труды. Российская академия юридических наук. М., 2019.
4. *Волчецкая Т. С.* Комплексный подход к проблеме установления психологического контакта в оперативно-розыскной деятельности // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2019. № 4 (58).
5. *Гончаров И. В.* Новые векторы в развитии естественных прав человека // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2019. № 6 (74). С. 18-23.
6. *Григорьянц Н. В.* Речевые средства коммуникации: к проблеме трансформации на рубеже XX–XXI веков // Современная научная мысль: матер. II Междунар. науч.-практ. конф. (10 ноября 2016 г.) / гл. ред. М. П. Нечаев. Чебоксары, 2016. – С. 148
7. *Долматов А. В., Долматова Л. А.* Возможности и перспективы применения технологий искусственного интеллекта в юриспруденции // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. 2020. № 1 (46).
8. Журнал «Психология и право». 2013. Т. 3. № 2.
9. *Захарцев С. И.* Понятие и виды оперативно-розыскных мероприятий // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2003. № 4 (249). С.139.
10. *Захарцев С. И., Игнащенков Ю. Ю., Сальников В. П.* Оперативно-розыскные мероприятия в XXI веке: монография. СПб., 2006.
11. *Кальницкий В. В.* Вопросы теории и практики уголовного судопроизводства: избранные труды. Омск, 2016.
12. *Мещеряков В. А.* Влияние «больших данных» на облик современной криминалистики и уголовного процесса // Общественная безопасность, законность и правопорядок в III тысячелетии. 2014.

References:

1. *Alferov V. Yu., Grishin A. I., Il'in N. I.* Pravovye osnovy operativno-rozysknoj deyatel'nosti: ucheb. posob. dlya studentov / pod obshch. red. V. V. Stepanova. 3-e izd., ispr. i dop. Saratov, 2016.
2. *Ahmedov A. G., Buharov N. N. Tambovcev A. I., Shahmatov A. V.* i dr. Teoreticheskie osnovy operativno-rozysknoj deyatel'nosti: ucheb. posob. 2-e izd., pererab. i dop. SPb., 2019.
3. *Bessonov A. A.* Bol'shie dannye (big data) v kriminalistike // Nauchnye trudy. Rossijskaya akademiya yuridicheskih nauk. M., 2019.
4. *Volcheckaya T. S.* A comprehensive approach to the problem of establishing psychological contact in operational investigative activities // Bulletin of the Kaliningrad branch of the St. Petersburg University of the Ministry of Interior Affairs of Russia. 2019. № 4 (58).
5. *Goncharov I. V.* Novye vektory v razvitii estestvennyh prav cheloveka // Vestnik Universiteta prokuratury Rossijskoj Federacii. 2019. № 6 (74). S. 18-23.
6. *Grigor'yanc N. V.* Rechevye sredstva kommunikacii: k probleme transformacii na rubezhe XX–XXI vekov // Sovremennaya nauchnaya mysl': mater. II Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. (10 noyabrya 2016 g.) / gl. red. M. P. Nechaev. CHeboksary, 2016. – S. 148
7. *Dolmatov A. V., Dolmatova L. A.* Vozmozhnosti i perspektivy primeneniya tekhnologij iskusstvennogo intellekta v yurisprudencii // Vestnik Sankt-Peterburgskoj yuridicheskoj akademii. 2020. № 1 (46).
8. Zhurnal «Psihologiya i pravo». 2013. T. 3. № 2.
9. *Zaharcev S. I.* Ponyatie i vidy operativno-rozysknyh meropriyatij // Izvestiya vysshih uchebnyh zavedenij. Pravovedenie. 2003. № 4 (249). S.139.
10. *Zaharcev S. I., Ignashchenkov Yu. Yu., Sal'nikov V. P.* Operativno-rozysknye meropriyatiya v XXI veke: monografiya. SPb., 2006.
11. *Kal'nickij V. V.* Voprosy teorii i praktiki ugolovnogo sudoproizvodstva: izbrannye trudy. Omsk, 2016.
12. *Meshcheryakov V. A.* Vliyanie «bol'shih dannyh» na oblik sovremennoj kriminalistiki i ugolovnogo processa // Obshchestvennaya bezopasnost', zakonnost' i pravoporyadok v III tysyacheletii. 2014.

13. *Осипенко А. Л.* Об отражении в оперативно-розыскном законодательстве вопросов использования больших данных в оперативно-розыскной деятельности // Актуальные вопросы законодательного регулирования оперативно-разыскной деятельности: матер. Всерос. науч.-практ. конф. Омск, 2015.
14. *Родин В. Ф., Цветков В. Л.* Коммуникативное общение в профессиональной деятельности сотрудников ОВД Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 5.
15. *Румянцев Н. В., Мальчук О. И.* Развитие оперативно-розыскной деятельности с древних времен до XX века // Вестник Московского Государственного лингвистического университета. Общественные науки. 2016. № 3 (742).
16. *Соболева Г. В.* Оценка риска мошеннических действий с использованием «больших данных» // Международный экономический симпозиум: матер. междунар. науч. конф. 2017.
17. *Тамбовцев А. И.* Негласный потенциал уголовно-процессуального законодательства России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2018. № 2 (78).
18. *Тамбовцев А. И., Павличенко Н. В.* Оперативно-разыскная деятельность и уголовный процесс: вопросы сближения и взаимопроникновения // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2019. № 2 (49).
19. *Тишутина И. В.* Новые возможности раскрытия и расследования преступлений в условиях глобальной цифровизации // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2019. № 4.
20. *Ударцев С. Ю.* Этапы становления и развития теории оперативно-розыскной деятельности // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2015. № 1 (27).
21. *Федосеев С. В.* Применение современных технологий больших данных в правовой сфере // Правовая информатика. 2018. № 4.
22. Юридическая психология: учебник для студентов вузов, курсантов и слушателей образовательных учреждений МВД России юридического профиля / И. Б. Лебедев и др.; под ред. В. Я. Кикотя. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2012.
23. *Якупов Р. Х.* Наука об оперативно-розыскной деятельности в России: этапы и перспективы развития // Научный вестник Омской академии МВД России. 2008. № 4 (31).

Для цитирования:

Павличенко Н. В., Тамбовцев А. И. Детерминанты современных метаморфоз оперативно-розыскных мероприятий // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 3 (55). С. 38–50.

13. *Osipenko A. L.* Ob otrazhenii v operativno-rozysknom zakonodatel'stve voprosov ispol'zovaniya bol'shih dannyh v operativno-rozysknoj deyatel'nosti // Aktual'nye voprosy zakonodatel'nogo regulirovaniya operativno-razysknoj deyatel'nosti: mater. Vseros. nauch.-prakt. konf. Omsk, 2015.
14. *Rodin V. F., Cvetkov V. L.* Kommunikativnoe obshchenie v professional'noj deyatel'nosti sotrudnikov OVD Rossijskoj Federacii // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2017. № 5.
15. *Rumyancev N. V., Mal'chuk O. I.* Razvitie operativno-rozysknoj deyatel'nosti s drevnih vremen do XX veka // Vestnik Moskovskogo Gosudarstvennogo lingvisticheskogo universiteta. Obshchestvennye nauki. 2016. № 3 (742).
16. *Soboleva G. V.* Ocenka riska moshennicheskih dejstvij s ispol'zovaniem «bol'shih dannyh» // Mezhdunarodnyj ekonomicheskij simpozium: mater. mezhdunar. nauch. konf. 2017.
17. *Tambovtsev A. I.* Undercover potential of the criminal-procedure legislation of Russia // Vestnik of the Saint-Petersburg University of the MIA of Russia. 2018. № 2 (78).
18. *Pavlichenko N. V., Tambovtsev A. I.* Operatively-search activity and criminal proceedings: issues of convergence and interpenetration // Journal of the Volgograd Academy of the Ministry of the Interior of Russia. № 2 (49).
19. *Tishutina I. V.* Novye vozmozhnosti raskrytiya i rassledovaniya prestuplenij v usloviyah global'noj cifrovizacii // Izvestiya Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki. 2019. № 4.
20. *Udartsev S. Yu.* Stages of formation and development of the theory of operationalsearch activity // Vestnik of Krasnodar University of the Ministry of the Interior of Russia. 2015. № 1 (27).
21. *Fedoseev S. V.* Primenenie sovremennyh tekhnologij bol'shih dannyh v pravovoj sfere // Pravovaya informatika. 2018. № 4.
22. Yuridicheskaya psihologiya: uchebnik dlya studentov vuzov, kursantov i slushatelej obrazovatel'nyh uchrezhdenij MVD Rossii yuridicheskogo profilya / I. B. Lebedev i dr.; pod red. V. Ya. Kikotya. 2-e izd., pererab. i dop. M., 2012.
23. *Yakupov R. H.* Nauka ob operativno-rozysknoj deyatel'nosti v Rossii: etapy i perspektivy razvitiya // Nauchnyj vestnik Omskoj akademii MVD Rossii. 2008. № 4 (31).

For citation:

Pavlichenko N. V., Tambovcev A. I. Determinants of modern metamorphoses of operational search activities // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. № 3 (55). P. 38–50.

А. В. ПАРФЁНОВ,
начальник кафедры организации оперативно-разыскной деятельности,
кандидат юридических наук, доцент
Академия управления МВД России
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

E-mail: tischagin@yandex.ru.

A. V. PARFYONOV,
Candidate of Law, Associate Professor,
Head of the Department of the Operationational Search Activity Management Academy
of the Ministry of the Interior of Russia
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8

E-mail: tischagin@yandex.ru.

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

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

УДК 343.102:57:087

Дата поступления: 27 апреля 2020 г.
Дата принятия статьи в печать: 25 сентября 2020 г.

Генезис оперативно-розыскной деятельности в свете учения о розыскной и идентификационной деятельности

Genesis of operational search activity in the light of the doctrine of search and identification activities

Аннотация

В данной статье рассматриваются *актуальные вопросы* современного концептуального подхода к происхождению и возникновению учения о розыскной и идентификационной деятельности в свете становления и развития законодательства об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации.

В работе обоснована актуальность рассмотрения темы о необходимости подхода к розыскной и идентификационной деятельности.

Обращено внимание на *проблемы*, связанные с отсутствием учения о данном виде деятельности, изучением теоретических подходов у специалистов различных отраслей права. На основе собственных исследований автором статьи проведена работа по соотношению структуры мнений и взглядов на розыскную и идентификационную деятельность в Российской Федерации, по результатам которой приведены выводы, наиболее удачно и точно дающие ответы на неразрешенные вопросы относительно подходов и логического содержания рассматриваемой проблематики. Автором отмечается, что назрела потребность в научном анализе и мониторинге состояния указанного направления деятельности.

Annotation

This article discusses *current issues* of the modern conceptual approach to the origin and emergence of the doctrine of search and identification activities in the light of the formation and development of legislation on operational search activities in the Russian Federation.

The article substantiates the relevance of considering the topic of the need for an approach to search and identification activities.

Attention is drawn to the problems associated with the lack of teaching about this type of activity, the study of theoretical approaches from specialists in various branches of law. Based on his own research, the author of the article carried out work on the correlation of the structure of opinions and views on search and identification activities in the Russian Federation, which resulted in conclusions that most successfully and accurately provide answers to unresolved questions about the approaches and logical content of the problem under consideration. The author notes that there is a need for scientific analysis and monitoring of the state of this area of activity.

The methods: analysis, generalization, comparison, description, abstraction, dialectics.

The conclusions: based on the author's own re-

Методы: анализ, обобщение, сравнение, описание, абстрагирование, диалектика.

Выводы: на основе собственных результатов исследований автором обращается внимание на то, что в оперативно-розыскной доктрине не созданы теоретические разрешения рассматриваемых вопросов. В связи с этим предлагаются свои взгляды о выделении розыскной и идентификационной деятельности в самостоятельный вид.

Ключевые слова: *генезис, оперативно-розыскная деятельность, розыскная и идентификационная деятельность, розыск, установление местонахождения, опознание, идентификация.*

search results, the author draws attention to the fact that the operational search doctrine does not provide theoretical solutions to the issues under consideration. In this regard, we offer our views on the allocation of search and identification activities in an independent form.

Key words: *Genesis, operational search activity, search and identification activity, search, locating, identification, identification.*

На современном этапе становления и формирования учения о розыскной и идентификационной деятельности сформировался некий симбиоз из нескольких направлений в науке, включающий в первую очередь криминалистическую и оперативно-розыскную теории о розыске, которые представили по итогам своего развития в данном направлении некоторые теоретические построения.

Определение понятия «розыск» в российской юридической терминологии имеет глубокие исторические корни, и его содержание изначально было весьма широким и многозначным. Начиная с Судебников 1497 г., 1550 г., а затем и Соборного Уложения 1649 г., розыском (сыском) обычно называлась процессуальная форма, по которой раскрытие и расследование преступлений вели государственные органы, а не сам пострадавший и его представители. Это же слово означало и установление истины при расследовании обстоятельств совершенного преступления или доказывание вины, которое осуществлялось путем получения собственного признания обвиняемого под пыткой, заслушивания свидетельских показаний, проведения очных ставок и других приемов. Кроме того, под розыском подразумевались действия уполномоченных на то лиц по поиску и задержанию известных преступников [19, с. 393].

Подход первых исследователей к вопросам о розыске представлялся как разновидность практической деятельности по борьбе с преступностью, о чем заявляли первые советские криминалисты. Например, И.Н. Якимов утверждал, что вопросы методики и тактики розыска преступника, его задержание, равно как и розыск похищенного имущества, относятся к задачам криминалистики [21, с. 46–50]. Под розыском он понимал все мероприятия, направленные на раскрытие преступления, включая действия от обнаружения признаков преступления до установления личности лица, совершившего преступное деяние и его задержание. Он называл розыск труднейшим искусством, сродни искусству военного дела, которое содержит в себе методики использования психологической информации о человеке. Розыскная теория на тот период находилась на начальной стадии разработанности [21, с. 46].

Раскрывая вопросы сущности розыска, И. Н. Якимов выдвигал идею о сочетании в его понимании гласных и негласных методов и средств, отводя организующую роль в розыскной деятельности сотрудникам уголовного розыска [21, с. 50].

Аналогичной точки зрения придерживался В.И. Громов, который в содержание розыска включал работу органов дознания по установлению преступника и его местонахождения, а также отысканию похищенного имущества, орудий преступного деяния и других объектов, которые могли иметь доказательственное значение по уголовному делу. Розыск он называл самостоятельной составной частью дознания, обладающей такими специфическими приемами негласного расследования, как сыск и наблюдение [5, с. 20–21]. Причем современники В.И. Громова П.П. Михеев и Н.Н. Семенов рассматривали работу по раскрытию преступления, используя определение «негласный розыск» [16, с. 6].

В конце 30-х гг. прошлого столетия в криминалистической литературе появляется определение «оперативно-розыскные действия» как комплекс негласных мероприятий органов дознания, направленных на раскрытие преступления [6, с. 172]. А.И. Винберг и Б.М. Шавер в своих трудах объектами розыска определяли известных преступников и похищенные ценности [4, с. 215], отдавая организационные роли по розыску преступников следователю – при местном розыске, розыскным орга-

нам – при розыске всесоюзном [4, с. 162–164]. В то же время Н. В. Терзиев первым отнес к задачам розыска розыск без вести пропавших лиц [17, с. 182–184].

Первопроходцем в становлении розыскной теории был В. И. Попов, который в 1950 г. опубликовал несколько трудов, посвященных вопросам розыска в следственной практике. В своих научных трудах он предлагал следующие определения: «розыск» и «следственный розыск», разделял розыск на активный и письменный, представлял методики по розыску обвиняемого, а также ввел такое понятие, как «розыскные версии». Вместе с тем В. И. Попов рассматривал такое понятие, как «заградительные мероприятия по розыску обвиняемого» (когда есть основания полагать, что преступник находится в пределах района оперативного обслуживания органа, осуществляющего розыск и производившего расследование по уголовному делу) [14, с. 261–266], а также указывал на эффективность так называемых розыскных требований следователя, что сейчас можно сравнить с чем-то общим между отдельными поручениями следователя, дознавателя и розыскными заданиями розыскных подразделений оперативных служб.

Положения В. И. Попова, основывавшие на системе взглядов И. Н. Якимова, В. И. Громова, А. И. Винберга, Б. М. Шавера, Н. В. Терзиева, заложили фундамент розыскной теории в свете криминалистического учения о розыске.

Отдавая должное вышеобозначенным основателям розыскной теории, необходимо отметить, что под розыском, наряду с поисковыми мероприятиями по отысканию конкретных лиц, они понимали фактически оперативно-розыскные мероприятия, направленные на выявление, предупреждение и раскрытие преступлений, отыскание похищенных вещей, а также мероприятия, проводимые до возбуждения уголовного дела. В частности, ученые-криминалисты указывали, что В. И. Попов фактически предполагал под розыскной работой оперативно-розыскную деятельность [1, с. 315–321], при этом отделяя розыскные приемы (оперативно-розыскные мероприятия – примеч. автора) от следственных действий и определяя субъектов розыска в лице оперативных работников. Однако концептуальный подход В. П. Попова не разделили криминалисты, касающиеся вопросов розыска. Например, М. П. Шаламов ставил знак равенства между розыскными мероприятиями в ходе расследования по уголовному делу и следственными действиями (допросы, обыски и др.), которые осуществлялись с целью розыска.

В своих трудах М. П. Шаламов считал, что розыскная работа должна представлять единую, согласованную со всеми задействованными службами деятельность, указывая на такие недостатки в работе следствия, как самоустранение от розыскной деятельности после дачи отдельных поручений органам дознания [20, с. 328].

Необходимо обратить внимание, что Б. Е. Богданов понимал под розыском совместную работу следователя и учреждений Министерства охраны общественного порядка по обнаружению и задержанию установленного в ходе следствия и скрывающегося преступника, а также отысканию похищенного имущества и орудий преступления [2, с. 453]. Б. Е. Богданов утверждал, что деятельность следователя по розыску осуществляется посредством следственных мероприятий и иных действий, а также органами дознания при помощи оперативно-розыскных действий [2, с. 456]. В свое время А. Н. Колесниченко дал название иным действиям как розыскным действиям следователя [13, с. 413].

Одним из первых ученых, которые посвятили свои научные разработки проблемам розыска в оперативно-розыскной деятельности, является В. А. Лукашов. В 1963 г. им была подготовлена кандидатская диссертация. В своей работе В. А. Лукашов рассмотрел общие правовые и организационные проблемы розыска скрывшихся преступников, планирования розыскной работы, анализа и обобщения практики розыска лиц, скрывающихся от следствия и суда, а также организации и тактики оперативно-розыскной деятельности по обнаружению и задержанию разыскиваемых.

В рассматриваемый период времени И. Н. Голубков в диссертационном исследовании, раскрывая сущность розыскной деятельности, обращал внимание на вопросы предупреждения уклонения преступников от следствия и суда, организации розыскных мероприятий в местах побега и вероятного появления разыскиваемого, изучения его личности, а также разработки методик по склонению разыскиваемых лиц за преступление к явке с повинной [7].

В 1968 г. П. Е. Титов предложил свое определение розыска, которое в общих чертах повторяло содержание определения розыска, данное Б. Е. Богдановым и А. Н. Колесниченко. П. Е. Титов понимал под розыскными действиями следственные действия и оперативно-розыскные мероприятия [17, с. 465].

Не отличалось и новизной по содержанию определение розыска, предложенное И. М. Лузгиным в 1976 г.

И. М. Лузгин понимал под розыском **систему** следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий. При этом И. М. Лузгин опре-

делял, что **система** разрабатывается криминалистикой [15, с. 362].

Непосредственно вопросам розыскной деятельности следователя наравне с В. И. Поповым посвящал свои научные изыскания Е. Ф. Коновалов, который в 1973 г. опубликовал учебно-практическое пособие «Розыскная деятельность следователя».

В 1979 г. защищена диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук Ю. П. Дубягиным, в которой рассмотрены проблемные вопросы установления личности погибших граждан и предложены методики получения информации и использования этих сведений в регистрационной, следственной и экспертной деятельности [9].

Развивая теорию «О розыскной и идентификационной деятельности», в 1982 г. состоялись две защиты кандидатских диссертаций – Т. В. Боголюбской [3] и Е. К. Кагина [11]. В последствии проблематикой розыскной деятельности активно занимался А. А. Закатов, защитивший в 1987 г. докторскую диссертацию [10]. А. А. Закатов разделял учение о розыске на общую и особенные части. При этом к общей части он относил непосредственно понятие «розыскной деятельности следователя», а также предмет, объект, принципы и методы самого учения о розыске, к особенной части – анализ работы следователя, направленной на предупреждение уклонения обвиняемых от следствия и суда; розыск в рамках уголовного дела; специфику розыска вещественных доказательств, похищенных вещей, трупов; взаимодействие субъектов розыска после приостановления предварительного следствия.

Для раскрытия вопроса генезиса розыскной и идентификационной деятельности и ее отношения к оперативно-розыскной деятельности необходимо рассмотреть следующие вопросы:

– содержание розыскной и идентификационной деятельности как одна из форм государственной деятельности;

– структура розыскной и идентификационной деятельности как объект научного познания.

Розыскная и идентификационная деятельность осуществляется посредством проведения оперативно-розыскных, розыскных, поисковых, идентификационных мероприятий и следственных действий, оперативно-розыскная деятельность – путем проведения оперативно-розыскных мероприятий. Если рассматривать эти два вида деятельности, то видны некоторые совпадения элементов каждой системы. Необходимо задаться вопросом: включает ли в себя оперативно-розыскная деятельность розыскную и идентификационную деятельность или между ними можно поставить знак равенства?

В соответствии с Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности»[1] правом осуществления оперативно-розыскной деятельности обладают оперативные подразделения государственных органов. Тем временем решение задач розыскной и идентификационной деятельности возлагается и на органы, не являющиеся субъектами оперативно-розыскной деятельности (например, Федеральная служба судебных приставов Российской Федерации). Наличие именно поискового характера розыскной и идентификационной деятельности, наравне и с решениями задач, которые предусмотренны оперативно-розыскным законодательством, позволяет отграничить мероприятия, проводимые при осуществлении розыскной и идентификационной деятельности, от оперативно-розыскных мероприятий.

Целью проведения оперативно-розыскных мероприятий и принятия соответствующих оперативно-розыскных мер может быть и розыск лиц, и розыск похищенного имущества, орудий преступления, возможных очевидцев, свидетелей и других фактов, имеющих значение по делу, и т. п. В связи с этим их цель может совпадать с мероприятиями, проводимыми в ходе осуществления розыскной и идентификационной деятельности. Однако мероприятия, проводимые в ходе осуществления розыскной и идентификационной деятельности, – это мероприятия, осуществляемые различными субъектами этой деятельности, сотрудниками оперативных подразделений по соответствующим делам оперативного учета, следователями и дознавателями в процессе расследования или по приостановленному уголовному делу, а также другими полномочными должностными лицами.

До настоящего времени ученые-криминалисты относят розыскную деятельность к элементам расследования в части проведения следователем либо дознавателем следственных действий, осуществляемых в целях розыска [1, с. 318].

В какой-то мере соглашаясь с мнением И. Ф. Демидова, который в своих трудах 60-х гг. прошлого века писал, что «оперативно-розыскная деятельность является частью розыска» [8, с. 11], можно прийти к выводу, что розыскная и идентификационная деятельность на современном этапе развития представляет собой некую систему, включающую в себя следующие объекты научного познания:

– оперативно-розыскные меры, являющиеся предметом изучения и разработки теории оперативно-розыскной деятельности;

[1] Об оперативно-розыскной деятельности: федер. закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

– розыскные, идентификационные, поисковые мероприятия и следственные действия как объекты криминалистики и судебно-экспертной деятельности.

Следует заметить, что обозначенными учеными-криминалистами и теоретиками оперативно-розыскной деятельности такие оперативно-розыскные меры, как применение служебно-розыскных собак, преследование скрывшихся преступников, прочесывание местности, отработка жилых массивов [12, с. 22], вызывают вопрос: являются ли эти меры оперативно-розыскными либо более правильно будет их отнести к розыскным?

Ведь вышеприведенный нами анализ показывает, что изначально первопроходцы учения «О розыске» ставили знак равенства между оперативно-розыскной деятельностью и розыском, оперативно-розыскными мероприятиями и розыскными мероприятиями. Сегодня ряд ученых в области оперативно-розыскного учения называют розыскную работу одновременно частью оперативно-розыскной деятельности и частью уголовного судопроизводства [18, с. 394].

И только разработчики[2] учения «О розыскной и идентификационной деятельности» и их последователи[3] в рамках оперативно-розыскной теории предметно определяли объекты этой деятельности, которые на сегодня представляют различные категории разыскиваемых лиц, официально объявленных в розыск; идентификацию неопознанных трупов и лиц, которые по состоянию здоровья либо возрасту не могут сообщить сведений о себе.

Несмотря на обращение многих ученых-специалистов к рассматриваемой проблематике, необходимо указать на недостаточность теоретической проработки вопросов розыскной и идентификационной деятельности, а также потребность в научном анализе и мониторинге состояния указанного направления деятельности.

На основе результатов исследования нами сделаны выводы, что в оперативно-розыскной доктрине не созданы теоретические разрешения рассматриваемых вопросов, например о самостоятельности розыскной и идентификационной деятельности от оперативно-розыскной деятельности.

Таким образом, из анализа вышерассмотренных научных разработок и проведенных исследований, посвященных проблемным вопросам розыска различных категорий лиц, идентификации неопознанных трупов и лиц, которые по состоянию здоровья либо возрасту не могут сообщить о себе сведения, можно сделать вывод, что розыскная и идентификационная деятельность – это самостоятельное направление и вид государственной деятельности в правоохранительной и социальной сферах российского общества. Розыскная и идентификационная деятельность и оперативно-розыскная деятельность не являются частью одного либо другого, а представляют взаимодействующие механизмы в достижении общих целей и решении общих задач.

[2] В. А. Лукашов, В. М. Шванков, А. М. Качур, А. А. Марченко, А. Н. Филиппов.

[3] В. В. Абрамочкин, Л. А. Авдашкевич, С. А. Антипов, Е. В. Буряков, Н. Г. Гасымов, А. Н. Грохин, О. А. Королькова, Д. И. Лепехин, А. В. Малявко, А. В. Парфёнов, А. У. Садыков, В. В. Семыкин, А. И. Тамбовцев.

Список литературы:

1. *Аверьянова Т. В., Белкин Р. С., Корухов Ю. Г., Российская Е. Р.* Криминалистика: учебник для вузов / под ред. Р. С. Белкина. М., 2001.
2. *Богданов Б. Е.* Розыск. В кн.: Криминалистика. М., 1963.
3. *Боголюбская Т. В.* Правовые и организационные вопросы розыска следователем обвиняемых, местонахождение которых неизвестно: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1982.
4. *Винберг А. И., Шавер Б. М.* Криминалистика. М., 1949.
5. *Громов В. И.* Дознание и предварительное следствие: Теория и техника расследования преступлений. М., 1929.
6. *Голунский С. А., Шавер Б. М.* Криминалистика. Методика расследования отдельных видов преступлений. М., 1939.
7. *Голубков И. Н.* Предупреждение уклонений от следствия и суда и розыск скрывшихся

References:

1. *Aver'yanova T. V., Belkin R. S., Koruhov YU. G., Rossijskaya E. R.* Kriminalistika: uchebnik dlya vuzov / pod red. R. S. Belkina. M., 2001.
2. *Bogdanov B. E.* Rozysk. V kn.: Kriminalistika. M., 1963.
3. *Bogolyubskaya T. V.* Pravovye i organizacionnye voprosy rozyska sledovatelem obvinyaemyh, mestonahozhdenie kotoryh neizvestno: dis. ... kand. yurid. nauk. M., 1982.
4. *Vinberg A. I., Shaver B. M.* Kriminalistika. M., 1949.
5. *Gromov V. I.* Doznanie i predvaritel'noe sledstvie: Teoriya i tekhnika rassledovaniya prestuplenij. M., 1929.
6. *Golunskij S. A., Shaver B. M.* Kriminalistika. Metodika rassledovaniya otdel'nyh vidov prestuplenij. M., 1939.
7. *Golubkov I. N.* Preduprezhdenie uklonenij ot sledstviya i suda i rozysk skryvshihsya prestup-

преступников: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1963.
8. *Демидов И. Ф.* Деятельность советской милиции по раскрытию и расследованию преступлений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 1969.
9. *Дубягин Ю. П.* Криминалистическое установление личности погибших по признакам внешности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1979.
10. *Закатов А. А.* Криминалистическое учение о розыске: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Киев, 1987.
11. *Кагин Е. К.* Криминалистические основы розыска лиц, скрывшихся от следствия и суда: дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1982.
12. *Коврига З. Ф.* Дознание в органах милиции. Воронеж, 1964.
13. *Колесниченко А. Н.* Розыск. В кн.: Криминалистика. М., 1971.
14. Криминалистика: учебник для юридических вузов. М., 1950.
15. *Лузгин И. М.* Тактические положения взаимодействия следственных и оперативных органов. В кн.: Криминалистика. М., 1976.
16. *Михеев П. П., Семенов Н. Н.* Криминалистика. Уголовный и уголовно-процессуальный кодексы в вопросах и ответах. М., 1926.
17. Настольная книга следователя. М., 1949.
18. Теория оперативно-розыскной деятельности: учебник / под ред. К. К. Горяинова, В. С. Овчинского. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2020.
19. *Титов П. Е.* Розыск. В кн.: Криминалистика. М., 1968.
20. *Шаламов М. П.* Розыск. В кн.: Криминалистика. М., 1959.
21. *Якимов И. Н.* Криминалистика. Уголовная тактика. М., 1929.

nikov: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 1963.
8. *Demidov I. F.* Deyatel'nost' sovetskoj milicii po raskrytiyu i rassledovaniyu prestuplenij: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Rostov n/D., 1969.
9. *Dubyagin Yu. P.* Kriminalisticheskoe ustanovlenie lichnosti pogibshih po priznakam vneshnosti: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 1979.
10. *Zakatov A. A.* Kriminalisticheskoe uchenie o rozyske: avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. Kiev, 1987.
11. *Kagin E. K.* Kriminalisticheskie osnovy rozyska lic, skryvshihsya ot sledstviya i suda: dis. ... kand. yurid. nauk. Sverdlovsk, 1982.
12. *Kovriga Z. F.* Doznanie v organah milicii. Voronezh, 1964.
13. *Kolesnichenko A. N.* Rozysk. V kn.: Kriminalistika. M., 1971.
14. Kriminalistika: uchebnik dlya yuridicheskih vuzov. M., 1950.
15. *Luzgin I. M.* Takticheskie polozheniya vzaimodejstviya sledstvennyh i operativnyh organov. V kn.: Kriminalistika. M., 1976.
16. *Miheev P. P., Semenov N. N.* Kriminalistika. Ugolovnyj i ugolovno-processual'nyj kodeksy v voprosah i otvetah. M., 1926.
17. Nastol'naya kniga sledovatelya. M., 1949.
18. Teoriya operativno-rozysknoj deyatel'nosti: uchebnik / pod red. K. K. Goryainova, V. S. Ovchinskogo. 4-e izd., pererab. i dop. M., 2020.
19. *Titov P. E.* Rozysk. V kn.: Kriminalistika. M., 1968.
20. *Shalamov M. P.* Rozysk. V kn.: Kriminalistika. M., 1959.
21. *Yakimov I. N.* Kriminalistika. Ugolovnaya taktika. M., 1929.

Для цитирования:

Парфёнов А. В. Генезис оперативно-розыскной деятельности в свете учения о розыскной и идентификационной деятельности // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 3 (55). С. 51–56.

For citation:

Parfyonov A. V. Genesis of operational search activity in the light of the doctrine of search and identification activities // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. № 3 (55). P. 51–56.

А.Н. ПОЗДНЯКОВ,
доцент кафедры организации
оперативно-разыскной
деятельности, кандидат юридических наук, доцент
Академия управления МВД России
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8
E-mail: Sonino51@ mail.ru

A.N. POZDNYAKOV,
Candidate of Law, Associate Professor
Associate Professor of the Department
of Organization of Operational Search Activities
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia Russian Federation, 125171,
Moscow, Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: Sonino51@ mail.ru

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

Scientific speciality:
12.00.12 – Criminalistics;
Forensic activities;
Operational Search Activity.

УДК 343.987,7;343.

Дата поступления: 10 апреля 2020 г.
Дата принятия статьи в печать: 25 сентября 2020 г.

Теория оперативно-розыскной деятельности и частные (специальные) теории

The theory of operational investigative activity and private (special) theories

Аннотация

Актуальность проблемы: **с**овременная преступность имеет устойчивую тенденцию к развитию и криминальному совершенствованию, появляются новые и совершенствуются традиционные виды криминальной деятельности, происходит типизация преступных проявлений в различных странах, в криминальной деятельности все шире используются IT-технологии. При этом по отдельным направлениям оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел научное обеспечение существенно отстает от требований практики.

Постановка проблемы: постоянно усложняющаяся оперативная обстановка способствует тому, чтобы оперативно-розыскная наука в современных условиях эволюционировала как комплексная дисциплина, имеющая прежнюю задачу – повышение качества научного обеспечения оперативно-розыскной деятельности в сфере борьбы с новыми криминальными угрозами. Указанное предопределяет необходимость дальнейшего развития общей теории оперативно-розыскной деятельности путем формирования ее частных (специальных) теорий, учитывающих потребность правоохранительных органов в научном обеспечении оперативно-розыскных мероприятий, направленных на выявление и раскрытие ранее неизвестных преступлений.

Annotation

The relevance of the problem: modern crime has a steady trend towards development and criminal improvement, new and improved traditional types of criminal activities are emerging, criminal manifestations are being typified in various countries, and IT technologies are being increasingly used in criminal activities. At the same time, in certain areas of operational and investigative activities of internal Affairs bodies, scientific support significantly it lags behind the requirements of practice.

The problem statement: the ever-increasing operational environment contributes to the fact that operational investigative science in modern conditions has evolved as a complex discipline that has the previous task – to improve the quality of scientific support for operational investigative activities in the fight against new criminal threats. This determines the need for further development of the General theory of operational search activities by forming its private (special) theories that take into account the need for law enforcement agencies to provide scientific support for operational search activities aimed at identifying and solving previously unknown crimes.

The purpose of the study: based on a comprehensive analysis of the operational situation, to determine possible areas in the field of operational search activities that need additional scientific support, to develop an approximate structure of

Цель исследования: на основе комплексного анализа оперативной обстановки определить возможные направления в сфере оперативно-розыскной деятельности, нуждающиеся в дополнительном научном обеспечении, разработать примерную структуру частных (специальных) теорий.

Методы исследования: материалистическая диалектика, статистический метод, логико-юридический метод и метод факторного анализа.

Результаты и ключевые выводы: в рамках проведенного исследования в сфере оперативно-розыскной деятельности выявлен ряд проблемных вопросов, требующих более детального научного обеспечения, сформулирована примерная структура частных теорий в общей теории оперативно-розыскной деятельности, разработка которых необходима для повышения эффективности оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел. При этом сделан акцент на том, что частная (специальная) теория оперативно-розыскной деятельности должна разрабатываться в виде ответа на реальную социальную проблематику криминального характера, изучение которой невозможно с позиций традиционной теории оперативно-розыскной деятельности. Она может быть представлена двумя взаимосвязанными частями: общей и специальной. О*бщая часть* включает в себя теоретические категории общей теории оперативно-розыскной деятельности: основные идеи, принципы, понятия, категории, определения, термины и теоретические концепции, а также методы их познания и развития. С*пециальная часть* представляет собой собственно содержание частной теории и рассматривается в виде конкретных закономерностей, присущих данной частной теории, задач, принципов, функций, исследуемых на основе общих и специальных методов.

При этом частная теория должна иметь:

– специальный объект и предмет исследования;

– *общие закономерности*: возникновение на определенном этапе развития общества, государства и науки; социальная ориентация, направленная на обеспечение национальной безопасности государства и его гражданина; предметность в виде нацеленности на научное обеспечение отдельного сектора борьбы с преступностью и т. д., что является главным структурным элементом ее формирования и развития;

– *частные (специфические) закономерности*, раскрывающие сущность частной теории и определяющие ее цели.

Частная теория оперативно-розыскной деятельности должна использовать свои специфические методы исследования, иметь свои специальные принципы и свою специфическую

private (special) theories.

The research methods: materialistic dialectics, statistical method, logical-legal method and factor analysis method.

The results and key conclusions: within the framework of the research in the field of operational search activity, a number of problematic issues requiring more detailed scientific support were identified, and an approximate structure of particular theories in the General theory of operational search activity was formulated, the development of which is necessary to improve the effectiveness of operational search activities of internal Affairs bodies. We focused on the fact that private (special) theory of operational-investigative activity should be developed in response to real social problems of a criminal nature, the study of which is impossible from the standpoint of the traditional theory of operational-investigative activity. It can be represented by two interrelated parts: General and special. The General part includes the theoretical categories of the General theory of operational search activity: basic ideas, principles, concepts, categories, definitions, terms and theoretical concepts, as well as methods of their knowledge and development. The special part is the actual content of a particular theory and is considered in the form of specific laws inherent in this particular theory, problems, principles, functions, studied on the basis of General and special methods.

In this case, a particular theory must have:

– special object and subject of research;

– General patterns: the emergence at a certain stage of development of society, the state and science; social orientation aimed at ensuring the national security of the state and its citizen; objectivity in the form of a focus on scientific support of a separate sector of the fight against crime, etc., which is the main structural element of its formation and development;

– particular (specific) laws that reveal the essence of a particular theory and determine its goals.

The private theory of operational search activity should use its own specific research methods, have its own special principles and its own specific functional orientation, implemented both in its theoretical and applied nature.

The tasks of the formed private theory of operational-search activity of internal Affairs bodies are determined by its target settings and consist in the development of theoretical and practical bases of operational-search influence of internal Affairs bodies on the manifestations of the studied type of crime and the expected end result. The list of particular theories of operational search activity is constantly updated as science develops and justifies their specific orientation in solving its General tasks.

функциональную направленность, реализуемую как в ее теоретическом, так и в прикладном характере.

Задачи формируемой частной теории оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел определяются ее целевыми установками и заключаются в разработке теоретических и практических основ оперативно-розыскного воздействия органов внутренних дел на проявления исследуемого вида преступности и ожидаемый конечный результат. Перечень частных теорий оперативно-розыскной деятельности постоянно пополняется по мере развития науки и обоснования их специфической направленности в решении ее общих задач.

В современном мире оперативно-розыскная наука должна эволюционировать как комплексная дисциплина. В рамках этой эволюции представляется вполне закономерным использование в формирующихся частных (специальных) теориях ОРД положений не только гуманитарных наук, таких, например, как психология, но и наук технического цикла.

Ключевые слова: *современная преступность; типизация преступных проявлений; научное обеспечение оперативно-розыскных мероприятий; оперативно-розыскная наука; частные теории.*

In the modern world, operational investigative science must evolve as a complex discipline. Within the framework of this evolution, it seems quite natural to use the provisions of not only the Humanities, such as psychology, but also the Sciences of the technical cycle in the emerging private (special) operative investigative activities theories.

Key words: *modern crime; typification of criminal manifestations; scientific support of operational search activities; operational search science; private theories.*

Современная отечественная теория оперативно-розыскной деятельности (далее – ОРД) стала формироваться с начала 60-х гг. XX в., после принятия в 1958 г. Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик и уголовно-процессуальных кодексов союзных республик. В это время преступность впервые признается социальной проблемой, решение которой государство взяло на себя как государственную функцию, реализовывать которую предполагалось органам внутренних дел с использованием методов специальной превенции. Тогда же ОРД была частично легализована в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации и в уголовно-процессуальных кодексах союзных республик, в которых впервые на законодательном уровне появился термин «оперативно-розыскные меры», осуществление которых было возложено на органы дознания. До этого времени правовое регулирование ОРД осуществлялось на подзаконном уровне. Выделение ОРД в качестве самостоятельного направления в правоохранительной практике было связано с тем, что к этому времени в криминалистике накопилось много практических данных, которые не укладывались в рамки ее предмета. Стало ясно, что нужна новая наука, которая могла бы их систематизировать, предоставить возможность предсказывать ситуации развития тех или иных криминальных явлений и выработать научно обоснованные рекомендации в области осуществления ОРД.

Обозначенное дало толчок к разработке теории ОРД, которая сложилась как самостоятельная отрасль научного знания в результате дифференциации системы наук криминального цикла. Одновременно происходила дифференциация и других наук уголовно-правового цикла: криминалистики, уголовного процесса, криминологии, уголовного права, уголовно-исполнительного права и др. Шло формирование и коррекция их содержания. Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что теория оперативно-розыскной деятельности, как и все иные дисциплины правоохранительного цикла, имеет с ними общую стратегическую цель [16], под которой подразумевается борьба с преступностью.

В результате деятельности ученых, прежде всего уголовно-правового цикла, с 70-х гг. XX в. теория ОРД стала развиваться как единая самостоятельная наука, был определен ее предмет, методологические и мировоззренческие основы[1].

[1] Понятие предмета теории ОРД впервые в специальной литературе было определено А. И. Алексеевым и Г. К. Синиловым (1973 г.). А. Г. Лекарь (1976 г.) полагал, что для его уяснения необходимо включить в содержание предмета теории ОРД закономер-

Как и любое другое учение, претендующее на науку, теория ОРД развивалась путем разработки частных (специальных) теорий и учений, которые способствовали повышению эффективности ОРД. В данном случае был реализован приписываемый А. Эйнштейну тезис: «Только то учение может называться наукой, которое способно развиваться».

В науковедении – «наука о науке» – ученый И.А. Боричевский сформулировал основные уровни и этапы научного исследования, его структуру и, собственно, содержание эмпирического исследования [2]. В качестве основных (обязательных) этапов научного исследования он определил следующие:

– сбор и анализ эмпирического материала;
– формирование гипотезы;
– определение концепции исследования;
– разработка теории (отрасли науки).

При этом в науковедении считается общепринятым, что теория в своем развитии проходит две стадии: *эмпирическую*, связанную со сбором факторов, их систематизацией и обобщением, формулированием выводов описательного характера; *теоретическую*, характеризуемую проникновением в сущность явлений, формированием понятий, законов, принципов и категорий.

Следует отметить, что к теоретической части следует отнести также формирование категориально-понятийного аппарата, объекта, предмета, целей, задач, принципов и функций. Актуальность исследование приобретает тогда, когда связывающим звеном является социально востребованная научная проблема.

Перечень и содержание многих частных (специальных) теорий изложены в учебнике «Теория оперативно-розыскной деятельности» под редакцией К.К. Горяинова и И.С. Овчинского [20]. Среди них:

– теория документирования в оперативно-розыскной деятельности;
– теория оперативно-розыскной профилактики;
– теория оперативной разработки;
– теория оперативно-розыскной информации;
– теория оперативно-розыскного прогнозирования;
– теория оперативно-розыскной тактики;
– теория оперативно-розыскной работы.

Большинство из перечисленных частных теорий призваны обслуживать тактическую часть ОРД, так как они представляют собой систему научных положений, методов, приемов и рекомендаций для осуществления ОРД (мероприятий) по своевременному выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, установлению и розыску лиц, их совершивших, выявлению средств, нажитых преступным путем. При их разработке априори не предусматривался выход на стратегический уровень, который предполагал бы реализацию социально значимых проблем, разработку нормативных актов федерального значения, изменения содержания организационно-управленческих мер органов внутренних дел и их структуры. Не предусматривалось в качестве основных условий использование положений иных наук правоохранительного цикла, других гуманитарных и технических дисциплин, что для успешной организации борьбы с современными формами преступности представляется неприменным условием. По сути, перед нами разработанный на основе положений общей теории ОРД научно обоснованный алгоритм действий по решению конкретной тактической задачи с использованием необходимых сил, средств и методов ОРД.

Оперативно-розыскная наука, как и любая другая, иерархична. В ней, наряду с общетеоретическими положениями, существуют (и должны существовать) частные (или специальные) теории, которые, с одной стороны, реализуют общетеоретические конструкты применительно к определенной проблематике, с другой – разрабатывают собственный научный аппарат, используют свои специфические методы исследования. По мере ее развития происходит постоянное обновление перечня частных теорий и учений, формирование которых обосновывается их специфической направленностью и специфическим решением ее общих задач, что представляется вполне обоснованным явлением. В этом процессе нет никакого противоречия: современный криминальный мир ставит перед учеными, исследующими проблемы в правоохранительной сфере, все новые и новые задачи. Это связано с тем, что преступность имеет устойчивую тенденцию к развитию и криминальному совершенствованию, что вполне объяснимо в эпоху глобализации, когда появляются новые и совершенствуются традиционные виды криминальной деятельности, происходит типизация преступных проявлений в различных странах, использование в криминальной деятельности IT-технологий. По этой причине происходит совершенно закономерное развитие оперативно-розыскной науки, ее общих теоретических положений. Более

ности оперативно-розыскной практики. В.А. Лукашов (1976 г.) включил в предмет теории ОРД закономерности, возникающие и проявляющиеся в организации ОРД. Д.В. Гребельский (1977 г.) предложил классификацию закономерностей, составляющих предмет теории ОРД, подчеркнув при этом, что выявление, обоснование и систематизация общих и более частных закономерностей является постоянной научной задачей. Научные исследования указанных авторов в совокупности явились определенной основой общей теории ОРД [14].

того, представляется, что развитие современной оперативно-розыскной науки должно иметь комплексный характер, и в рамках постоянно усложняющейся оперативной обстановки она должна эволюционировать как комплексная дисциплина, имеющая прежнюю задачу – повышение качества научного обеспечения ОРД.

В рамках этой эволюции представляется вполне закономерным использование в формирующихся частных (специальных) теориях ОРД положений не только гуманитарных наук, например таких как психология, но и наук технического цикла. В этом плане стоит изложить точку зрения Норберта Винера – основоположника теории искусственного интеллекта, который в своих научных трудах и лекциях подчеркивал следующее: «Деление науки на различные дисциплины есть не более чем административная условность. Каждый творчески работающий ученый волен ломать любые перегородки, если это нужно для успеха его работы [10].

Причем посредством частных (специальных) теорий теория ОРД может развиваться не только линейно – путем развития тактических теорий с переходом их на стратегический уровень, но и по различным направлениям, например: частная теория ОРД по борьбе с преступлениями – компетенция таможенных органов; частная теория ОРД по борьбе с преступлениями – компетенции подразделений ФСО и других субъектов ОРД. Если рассматривать линейный путь развития, то это такие теории, как: частная теория ОРД по борьбе с преступлениями в сфере экономики; частная теория ОРД по борьбе с преступлениями на транспорте; частная теория ОРД по борьбе с преступлениями экстремистской направленности; частная теория ОРД по борьбе с преступлениями в сфере высоких технологий; и т. д. Иными словами, частные теории должны формироваться на основе анализа практической деятельности оперативных подразделений и своевременно обеспечивать ее научное сопровождение. Представляется вполне естественным, если оперативно-розыскная наука будет иметь возможность прогнозировать развитие криминальной деятельности как в целом, так и по ее отдельным странам и направлениям.

Следует отметить, что ученые в сфере оперативно-розыскной науки добились определенных успехов в этом направлении. В частности, получила свое закрепление частная теория аналитической работы в ОРД. Была предпринята небезуспешная попытка разработать частную теорию ОРД по борьбе с организованной преступностью [3]. Разработана частная теория ОРД по борьбе с этнической преступностью [19]. Причем необходимо отметить, что разработка указанных частных теорий представляется в виде реализации социального запроса как реакция на актуализировавшиеся проблемы в сфере ОРД. Формированию каждой частной теории предшествовали многочисленные публикации в открытых и закрытых изданиях ученых, исследовавших различные проблемы ОРД, обозначение этих проблем в директивных указаниях, нормативных правовых актах МВД России.

Например, появлению частной теории аналитической работы в ОРД органов внутренних дел, разработанной на основе положений теории оперативно-розыскной информации (по сути, теории тактического характера), предшествовали многочисленные публикации А. С. Овчинского и В. С. Овчинского [18], Е. Н. Яковца [1, 22] и других ученых [9]. В ГИАЦ МВД России был создан отдел, в задачи которого входила аналитическая обработка поступающей информации. Анализ достаточно обширной эмпирической базы позволил разработать понятие аналитической работы, определить ее субъекты, цели, задачи, объекты, предмет исследования, а также формы, виды, средства, методы и способы осуществления. Указанное позволило определить аналитическую работу в качестве одного из базовых направлений организации ОРД органов внутренних дел, которое имело специальную правовую регламентацию, организационное оформление и методику применения. Были сформулированы конкретные научно-практические *рекомендации* правового, теоретического и организационно-методического характера, систематизированы и адаптированы применительно к аналитической работе научные методики, заимствованные из юридических, естественных и точных отраслей знаний. В данном случае следует констатировать, что положения частной теории аналитической работы в ОРД органов внутренних дел успешно внедрены в научную и практическую деятельность. Сама теория имеет законченный характер [21].

Практически одновременно были предприняты попытки разработки частной теории оперативно-розыскной деятельности по борьбе с организованной преступностью, научно обоснованные положения которой были изложены в статье Н. П. Водько «Теория ОРД по борьбе с ОП как частная теория ОРД ОВД». Этому предшествовали многочисленные публикации ряда ученых: А. И. Гурова [4], А. И. Долговой [5–6], В. С. Овчинского, В. Е. Эминова, Н. П. Яблокова [11, 13] и других ученых [12, 15, 17]. Исследованию проблем борьбы с организованными формами преступности были посвящены диссертационные работы [8]. Кроме того, в структурах ГУУР МВД СССР и УУР МВД союзных республик были

сформированы шесть управлений, в задачи которых входила борьба с организованной преступностью. Решением Совета глав правительств Содружества Независимых Государств 24 сентября 1993 г. было создано Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории государств – участников СНГ (БКБОП). На заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ 2 ноября 1996 г. принят Модельный закон «О борьбе с организованной преступностью». К тому времени было понятно, что организованная преступность представляет собой реальную угрозу для общества, поскольку одновременно влечет рост вероятности того, что цели преступников фактически достижимы, и снижение вероятности того, что лица, вовлеченные в организованную преступность, отрекутся от преступного мира. Качественные изменения в преступности и появление ее организованных форм явились следствием определенных закономерностей в развитии общества, которые определили закономерности развития частной теории ОРД по борьбе с организованной преступностью как возможной составной части общей теории ОРД, которая способствовала бы научному обеспечению оперативно-розыскных мероприятий, реализуемых специализированными подразделениями органов внутренних дел.

О том, что борьба с организованной преступностью уже в то время стала реальной проблемой для органов внутренних дел, свидетельствует и тот факт, что в 1995 г. был разработан Закон о борьбе с организованной преступностью, который не был подписан Президентом РФ. В 2007 г. в рамках исполнения Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации была разработана новая версия указанного закона. Политические коллизии, сопутствующие разработке и обсуждению проектов этих законов, подробно изложены в книге под редакцией А. И. Долговой «Криминалистические оценки организованной преступности и коррупции, правовые баталии и национальная безопасность»[2] [5]. Указанные выше законы так и не были приняты, но многие их положения были взяты за основы целого ряда действующих нормативных правовых актов[3]. Однако, несмотря на обширную эмпирическую основу, наличие многих проблем в рассматриваемой правоохранительной сфере, многочисленные исследования и публикации с перспективой выхода на разработку полноценной частной теории организации ОРД по борьбе с организованной преступностью, она не состоялась и ее законченного варианта мы до настоящего времени не увидели[4].

В связи с обострившимися проблемами борьбы с этнической преступностью в экономической сфере некоторые ученые вынесли для дискуссионного обсуждения разработку частной теории ОРД по борьбе с этнической преступностью в экономике [7]. Несомненно, обозначенная проблема актуальна и разработка ее научного обеспечения позволит правоохранительным органам повысить эффективность деятельности в данном направлении.

В заключение следует подчеркнуть следующее:

– частная (специальная) теория ОРД появляется в виде ответа на реальную социальную проблематику криминального характера, изучение которой невозможно с позиций традиционной теории ОРД;

– она может быть представлена двумя взаимосвязанными частями: общей и специальной. О*бщая часть* включает в себя теоретические категории общей теории ОРД: основные идеи, принципы, понятия, категории, определения, термины и теоретические концепции, а также методы их познания и развития. С*пециальная часть* представляет, собственно, содержание частной теории и рассматривается в виде конкретных, присущих данной частной теории, закономерностей, задач, принципов, функций, исследуемых на основе общих и специальных методов;

– она должна иметь специальный объект и предмет исследования;

– иметь как *общие закономерности,* например такие как: возникновение на определенном этапе развития общества, государства и науки; социальная ориентация, направленная на обеспечение национальной безопасности государства и его гражданина; предметность в виде нацеленности на научное обеспечение отдельного сектора борьбы с преступностью и т. д., которые являются главным структурным элементом ее формирования и развития, – так и *частные (специфические) закономерности*, раскрывающие сущность частной теории и определяющие ее цели.

Целью любой частной теории ОРД органов внутренних дел является научное (теоретическое) обоснование рекомендуемых для приме-

[2] В состав рабочей группы по разработке данного закона входил автор статьи.

[3] Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: федер. закон 23 от июня 2016 г. № 182-ФЗ // СЗ РФ. 2016. № 26 (ч. I). Ст. 3851.; О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 3 ноября 2009 г. № 245-ФЗ // СЗ РФ. 2009. № 35. Ст. 5263.

[4] Н. П. Водько в своей статье «Теория ОРД по борьбе с организованной преступностью как частная теория ОРД ОВД» эту проблему не решил.

нения органами внутренних дел мер оперативно-розыскного характера в борьбе по отдельным направлениям или с отдельными видами преступности.

Задачи частной теории ОРД органов внутренних дел определяются ее целевыми установками и заключаются в разработке теоретических и практических основ оперативно-розыскного воздействия органов внутренних дел на проявления исследуемого вида преступности и ожидаемый конечный результат, связанный с получением реальных положительных достижений в рассматриваемой деятельности с использованием методов специальной превенции.

При этом частной теории ОРД присущи:

– свои специфические методы исследования;

– свои специальные принципы;

– специфическая функциональная направленность, реализуемая как в ее теоретическом, так и в прикладном характере.

Перечень частных теорий ОРД постоянно пополняется по мере развития науки и обоснования их специфической направленности в решении ее общих задач.

Список литературы:

1. *Атмажитов В. М., Яковец Е. Н.* Правовая основа информационного обеспечения оперативно-розыскной деятельности ОВД: лекция. М., 2003.
2. *Боричевский И. А.* Науковедение как точная наука // Вестник знания. 1926. № 12.
3. *Водько Н. П.* Теория оперативно-розыскной деятельности по борьбе с ОП как частная теория ОРД ОВД // Актуальные вопросы правового регулирования организации и тактики: сборник науч. статей. М., 2007.
4. *Гуров А. И.* Организованная преступность – не миф, а реальность. М., 1990.
5. *Долгова А. И.* Криминалистические оценки организованной преступности и коррупции, правовые баталии и национальная безопасность. М., 2011.
6. *Долгова А. И.* Организованная преступность: учебник. М., 2004.
7. *Иванов П. И.* О понятии «этническая организованная преступность» в сфере экономики // Оперативник (сыщик). 2013. № 2.
8. *Климов М. В.* Организация оперативно-розыскной деятельности подразделений по борьбе с организованной преступностью МВД России в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.
9. *Нагиленко Б. Я.* Концептуальные положения системы информационно-аналитического обеспечения оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел // Актуальные проблемы совершенствования оперативно-розыскной деятельности: сборник науч. статей. М., 2003.
10. *Норберт В.* Кибернетика. 1961. Электронная библиотека. URL: https://royalib.com/ (дата обращения: 08.04.2020).
11. *Овчинский В. С.* Криминологические, уголовно-правовые и организационные основы борьбы с организованной преступностью в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1994.

References:

1. *Atmazhitov V. M., Yakovec E. N.* Pravovaya osnova informacionnogo obespecheniya operativno-rozysknoj deyatel'nosti OVD: lekciya. M., 2003.
2. *Borichevskij I. A.* Naukovedenie kak tochnaya nauka // Vestnik znaniya. 1926. № 12.
3. *Vod'ko N. P.* Teoriya operativno-rozysknoj deyatel'nosti po bor'be s OP kak chastnaya teoriya ORD OVD // Aktual'nye voprosy pravovogo regulirovaniya organizacii i taktiki: sbornik nauch. statej. M., 2007.
4. *Gurov A. I.* Organizovannaya prestupnost' – ne mif, a real'nost'. M., 1990.
5. *Dolgova A. I.* Kriminalisticheskie ocenki organizovannoj prestupnosti i korrupcii, pravovye batalii i nacional'naya bezopasnost'. M., 2011.
6. *Dolgova A. I.* Organizovannaya prestupnost': uchebnik. M., 2004.
7. *Ivanov P. I.* O ponyatii «etnicheskaya organizovannaya prestupnost'» v sfere ekonomiki // Operativnik (syshchik). 2013. № 2.
8. *Klimov M. V.* Organizaciya operativno-rozysknoj deyatel'nosti podrazdelenij po bor'be s organizovannoj prestupnost'yu MVD Rossii v sub"ektah Rossijskoj Federacii: dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2001.
9. *Nagilenko B. Ya.* Konceptual'nye polozheniya sistemy informacionno-analiticheskogo obespecheniya operativno-rozysknoj deyatel'nosti organov vnutrennih del // Aktual'nye problemy sovershenstvovaniya operativno-rozysknoj deyatel'nosti: sbornik nauch. statej. M., 2003.
10. *Norbert V.* Kibernetika. 1961. Elektronnaya biblioteka. URL: https://royalib.com/ (data obrashcheniya: 08.04.2020).
11. *Ovchinskij V. S.* Kriminologicheskie, ugolovno-pravovye i organizacionnye osnovy bor'by s organizovannoj prestupnost'yu v Rossijskoj Federacii: dis. ... d-ra yurid. nauk. M., 1994.
12. *Ovchinskij V. S.* XXI vek protiv mafii: kriminal'naya globalizaciya i konvenciya OON protiv transnacional'noj organizovannoj prestupnosti. M., 2001.

12. *Овчинский В. С.* XXI век против мафии: криминальная глобализация и конвенция ООН против транснациональной организованной преступности. М., 2001.
13. Основы борьбы с организованной преступностью: монография / под ред. В. С. Овчинского, В. Е. Эминова, Н. П. Яблокова. М., 1996.
14. Оперативно-розыскная деятельность: учебник. 2-е изд., доп. и перераб. / под ред. К. К. Горяинова, В. С. Овчинского, Г. К. Синилова, А. Ю. Шумилова. М., 2004.
15. Оперативно-розыскная деятельность органов внутренних дел по борьбе с организованной преступностью: учебник / под ред. Н. П. Водько, В. П. Кувалдина. М., 2004.
16. Организованная преступность – 2 / под ред. А. И. Долговой, С. В. Дьякова. М., 1993.
17. *Суханенко А. И.* Транснациональные аспекты деятельности российской организованной преступности // Организованная преступность, терроризм, коррупция в их проявлениях и борьба с ними. М., 2005.
18. Оперативно-розыскная информация: монография / под ред. А. С. Овчинского и В. С. Овчинского. М., 2000.
19. *Поздняков А. Н.* К вопросу о частных теориях в оперативно-разыскной науке: теория оперативно-разыскной деятельности по борьбе с этнической преступностью // Историческая и социально-образовательная мысль. 2016. № 3. Т. 8. Ч. 1.
20. Теория оперативно-розыскной деятельности: учебник / под ред. К. К. Горяинова и В. С. Овчинского. М., 2018.
16. *Шматов М. А.* Теория оперативно-розыскной деятельности в системе уголовно-правовых наук: монография. М., 2002.
21. *Яковец Е. Н.* Аналитическая работа в оперативно-розыскной деятельности: дис. .... д-ра. юрид. наук. М., 2006.
22. *Яковец Е. Н.* Основы информационно-аналитического обеспечения оперативно-розыскной деятельности: учеб. пособ. М., 2009.

13. Osnovy bor'by s organizovannoj prestupnost'yu: monografiya / pod red. V. S. Ovchinskogo, V. E. Eminova, N. P. YAblokova. M., 1996.
14. Operativno-rozysknaya deyatel'nost': uchebnik. 2-e izd., dop. i pererab. / pod red. K. K. Goryainova, V. S. Ovchinskogo, G. K. Sinilova, A. Yu. Shumilova. M., 2004.
15. Operativno-rozysknaya deyatel'nost' organov vnutrennih del po bor'be s organizovannoj prestupnost'yu: uchebnik / pod red. N. P. Vod'ko, V. P. Kuvaldina. M., 2004.
16. Organizovannaya prestupnost' – 2 / pod red. A. I. Dolgovoj, S. V. D'yakova. M., 1993.
17. *Suhanenko A. I.* Transnacional'nye aspekty deyatel'nosti rossijskoj organizovannoj prestupnosti // Organizovannaya prestupnost', terrorizm, korrupciya v ih proyavleniyah i bor'ba s nimi. M., 2005.
18. Operativno-rozysknaya informaciya: monografiya / pod red. A. S. Ovchinskogo i V. S. Ovchinskogo. M., 2000.
19. *Pozdnyakov A. N.* K voprosu o chastnyh teoriyah v operativno-razysknoj nauke: teoriya operativno-razysknoj deyatel'nosti po bor'be s etnicheskoj prestupnost'yu // Istoricheskaya i social'no-obrazovatel'naya mysl'. 2016. № 3. T. 8. CH. 1.
20. Teoriya operativno-rozysknoj deyatel'nosti: uchebnik / pod red. K. K. Goryainova i V. S. Ovchinskogo. M., 2018.
16. *Shmatov M. A.* Teoriya operativno-rozysknoj deyatel'nosti v sisteme ugolovno-pravovyh nauk: monografiya. M., 2002.
21. *Yakovec E. N.* Analiticheskaya rabota v operativno-rozysknoj deyatel'nosti: dis. .... d-ra. yurid. nauk. M., 2006.
22. *Yakovec E. N.* Osnovy informacionno-analiticheskogo obespecheniya operativno-rozysknoj deyatel'nosti: ucheb. posob. M., 2009.

Для цитирования:

Поздняков А. Н. Теория оперативно-розыскной деятельности и частные (специальные) теории // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 3 (55). С. 57–64.

For citation:

Pozdnyakov A. N. The theory of operational investigative activity and private (special) theories // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. № 3 (55). P. 57–64.

ISSN 2072-9391
Труды Академии управления МВД России. 2020. № 3 (55)

А. Е. ЧЕЧЕТИН,
профессор кафедры оперативно-розыскной деятельности в органах внутренних дел, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации
Барнаульский юридический институт МВД России
Российская Федерация, 656038, г. Барнаул, ул. Чкалова, д. 49

E-mail: achechetin@mail.ru.

A. E. CHECHETIN,
Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Professor of the Department of Operational Search Activities in the Internal Affairs Bodies
Barnaul law Institute of the Ministry of internal Affairs of Russia
Russian Federation, 656038, Barnaul, Chkalova St., 49

E-mail: achechetin@mail.ru

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

Scientific specialty:
12.00.12 – Criminalistics; Judicial-Expert Activity; Operational and Investigative Activities.

УДК 343.211.3:343.985

Дата поступления: 11 июня 2020 г.
Дата принятия статьи в печать: 25 сентября 2020 г.

Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» в решениях Конституционного Суда Российской Федерации

Federal law «On Operational Search Activities» in decisions of the constitutional Court of the Russian Federation

Аннотация

Постановка проблемы: за 25 лет существования Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» накопилось много предложений по его радикальному совершенствованию вплоть до принятия новой редакции этого законодательного акта. Однако идея о замене указанного закона разделяется далеко не всеми специалистами, среди которых существует мнение о том, что действующий закон отвечает стандартам качества и требованиям Конституции Российской Федерации, поскольку Конституционный Суд Российской Федерации не вынес ни одного решения о неконституционности его норм. Отсюда возникает проблема определения путей дальнейшего совершенствования оперативно-розыскного законодательства с учетом роли решений Конституционного Суда Российской Федерации в толковании правовых норм, регулирующих оперативно-розыскную деятельность.

Цель исследования: проанализировать решения Конституционного Суда Российской Федерации по жалобам граждан на нормы Фе-

Annotation

The problem statement: during the 25 years of existence of the Federal law «On operational and investigative activities», many proposals for its radical improvement have accumulated until the adoption of a new version of this legislative act. However, the idea of replacing this law is not shared by all experts, among whom there is an opinion that the current law meets the quality standards and requirements of the Constitution of the Russian Federation, since the constitutional Court of the Russian Federation has not made a single decision on the unconstitutionality of its norms. This raises the problem of determining ways to further improve the operational search legislation, taking into account the role of decisions of the constitutional Court of the Russian Federation in the interpretation of legal norms regulating operational search activities.

The aim of the study was to analyze the decision of the constitutional Court of the Russian Federation on complaints of citizens on norms of the Federal law «About operatively-search activity» governing the conduct of the most frequently con-

дерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», регламентирующие проведение наиболее часто оспариваемых заявителями оперативно-розыскных мероприятий, включая электронное наблюдение, прослушивание телефонных переговоров и оперативный эксперимент; выявить содержащиеся в них правовые позиции, устраняющие недостатки правовых предписаний и позволяющие правильно толковать и применять законодательные положения оперативными сотрудниками органов внутренних дел; установить пути минимизации правовых конфликтов при проведении оперативно-розыскных мероприятий.

Результаты и ключевые выводы: присутствующие в Федеральном законе «Об оперативно-розыскной деятельности» недостатки не носят критического характера, поскольку не дают оснований для признания его норм неконституционными. Правовые позиции Конституционного Суда дают ориентиры такому применению норм рассматриваемого закона, которое обеспечивает защиту конституционных прав граждан, поэтому их использование в практической деятельности позволяет сгладить многие недостатки закона и более эффективно решать задачи борьбы с преступностью без его радикального обновления.

Ключевые слова: *оперативно-розыскная деятельность; оперативно-розыскные мероприятия; Конституционный Суд Российской Федерации; электронное наблюдение; прослушивание телефонных переговоров; оперативный эксперимент.*

tested by the claimants of investigative measures, including electronic surveillance, wiretapping and operational experiment; identify the contained legal positions, eliminating the shortcomings of legal regulations and to properly interpret and apply the legislative provisions of the operational staff of the internal Affairs bodies; to establish ways to minimize legal disputes when carrying out quickly-search actions.

The results and key conclusions: the shortcomings present in the Federal law «On operational search activities» are not critical, since they do not give grounds for recognizing its norms as unconstitutional. The legal positions of the constitutional Court provide guidelines for the application of the norms of the law under consideration, which protects the constitutional rights of citizens. Therefore, their use in practice makes it possible to smooth out many shortcomings of the law and more effectively solve the problems of fighting crime without its radical updating.

Key words: *operational search activity; operational search activities; constitutional Court of the Russian Federation; electronic surveillance; wiretapping; operational experiment.*

Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности»[1] (далее – Закон об ОРД, Закон), принятый четверть века назад, сегодня прочно занял свое место в государственной правовой системе мер борьбы с преступностью. Он является необходимым инструментом в руках правоохранительных органов, позволяющим выявлять и раскрывать тщательно скрываемые и искусно маскируемые противоправные деяния, решать задачи по противодействию современным криминальным угрозам и вызовам.

Сам факт принятия Закона об ОРД получил безусловную поддержку юридического сообщества, однако его содержание вызвало оживленную дискуссию у специалистов, которые неоднозначно оценили его качество и с первых лет его существования вносили массу предложений по его совершенствованию вплоть до принятия новой редакции. Одним из первых идею о необходимости радикального обновления Закона высказал А. Ю. Шумилов, разработавший альтернативную модель структуры нового Закона об ОРД [20, с. 189–195], которую он последовательно отстаивал и развивал в своем научном творчестве. С последовательной критикой Закона об ОРД выступили также В. Г. Атмажитов и В. Г. Бобров, настаивавшие на необходимости его существенного изменения, оптимальным вариантом которого, по их мнению, могла бы стать разработка и принятие Закона в новой редакции [1; 2, с. 13].

Вопрос о необходимости внесения изменений и дополнений в Закон об ОРД обсуждался на многих научно-представительских мероприятиях, в том числе в совещательных органах государственной власти. Так, в ноябре

[1] Об оперативно-розыскной деятельности: федер. закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (ред. от 06.07.2016) // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

2002 г. по решению одной из секций научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации была сформирована межведомственная рабочая группа для обобщения предложений по совершенствованию оперативно-розыскного законодательства, которой были изучены шесть вариантов проектов нового Закона об ОРД и более 350 замечаний по доработке действующего [2, с. 3; 5, с. 68]. Однако результаты деятельности этой группы в силу возникших, насколько нам известно, разногласий не смогли воплотиться в удовлетворяющий все заинтересованные стороны проект нового закона. В связи с этим совершенствование оперативно-розыскного законодательства происходило путем внесения в действующий Закон об ОРД «точечных» правок, количество которых за 25 лет его действия достигло трех десятков.

Несмотря на это, усилия ученых по разработке радикальных проектов изменения Закона были продолжены, что нашло отражение в материалах научных конференций [8; 22], монографиях [4; 6], множестве научных статей и в ряде авторских проектов [15]. О необходимости разработки и принятия новой редакции Закона об ОРД признавалось и в официальных документах федеральных органов государственной власти [11]. Дальше других в этом направлении продвинулся профессор В. Ф. Луговик, подготовивший авторский проект оперативно-розыскного кодекса [9], который 6 июля 2015 г. внесен в Государственную Думу депутатом А. А. Агеевым. Однако он не получил поддержки заинтересованных ведомств и был снят с рассмотрения. Экспертное заключение по данному законопроекту, подготовленное специалистами МВД России [21, с. 471–485], представляет немалый научный интерес для исследователей, занимающихся вопросами совершенствования правового регулирования оперативно-розыскной деятельности (далее – ОРД).

Давая оценку действующему Закону об ОРД, эксперты пришли к выводу, что он отвечает стандартам качества и требованиям Конституции Российской Федерации. Об этом, как отмечено в заключении, свидетельствуют множественные определения Конституционного Суда Российской Федерации (далее – Конституционный Суд, Суд) об отказе в принятии к рассмотрению жалоб граждан на нормы Закона об ОРД, не установившего неопределенности в вопросе об их конституционности. Лишь в двух случаях такая неопределенность была выявлена и жалобы рассмотрены в порядке конституционного судопроизводства. По одной из них вынесено Определение № 86-О от 14 июля 1998 г.[2], а по другой – Постановление № 12-П от 9 июня 2011 г.[3] При этом в обоих решениях Конституционный Суд пришел к выводу о соответствии Конституции Российской Федерации оспариваемых законоположений. Исходя из этого, эксперты подвергли сомнению наличие правовых предпосылок для радикальной замены действующего Закона об ОРД [21, с. 472].

Таким образом, можно констатировать, что недостатки Закона об ОРД, на которые обращают внимание ученые, не носят критического характера, поскольку не дают оснований для признания его норм неконституционными. Однако данное обстоятельство не дает поводов и для вывода об идеальном совершенстве данного Закона. Как отмечает В. Д. Зорькин, «идеального права не бывает, нет и быть не может и идеального текста законоположений, не допускающего неоднозначных толкований» [7, с. 8].

Общеизвестно, что мерилом качества любого закона выступает правоприменительная, в том числе судебная, практика. Не отрицая и, более того, соглашаясь с наличием немалого числа недостатков Закона об ОРД, мы полагаем, что анализ законодательных дефектов и оценка предлагаемых учеными изменений и дополнений, направленных на его совершенствование, должны осуществляться прежде всего с учетом решений Конституционного Суда, вынесенных по жалобам граждан на его нормы, которые, образно выражаясь, «на себе прочувствовали его потенциал».

Решения Конституционного Суда в современной системе российского права выступают реальным регулятором правоотношений между гражданином и государством и являются важнейшим элементом механизма заполнения пробелов в праве [10]. Такая оценка имеет прямое отношение и к законодательному регулированию в сфере ОРД. Поскольку в актах Конституционного Суда формулируются правовые позиции, в которых по существу дается официальное толкование законодательных норм применительно к различным правоприменительным ситуациям, нельзя не признать, что его решения по жалобам на нормы Закона об ОРД следует относить к правовой основе ОРД [16, с. 52].

[2] По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» по жалобе гражданки И. Г. Черновой [Электронный ресурс]: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 1998 г. № 86-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] По делу о проверке конституционности положений пункта седьмого статьи 16 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и части первой статьи 9 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» в связи с жалобой гражданина И. В. Аносова [Электронный ресурс]: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июня 2011 г. № 12-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В связи с этим они должны быть не только объектом научного исследования ученых, но и руководством к действию для сотрудников оперативных подразделений.

Изучение электронной базы решений Конституционного Суда на его официальном сайте [13] показало, что за 25 лет существования Закона об ОРД им было принято более 270 определений по жалобам граждан на нормы этого Закона, из них 82 (30,4 %) – за последние три года (2017–2019 гг.). Кроме того, более чем в 530 решениях Конституционного Суда по жалобам граждан на нормы иных законов встречается упоминание об ОРД, которая имела то или иное отношение к предмету рассмотрения.

Анализ решений, вынесенных за последние три года, показал, что половина обжаловавших нормы Закона об ОРД заявителей была осуждена за незаконный оборот наркотиков. Отсюда следует, что в сфере борьбы именно с этим видом преступности происходит больше всего правовых конфликтов, вызывающих жалобы в Конституционный Суд. Вторую по численности категорию заявителей (30,5 %) составляют лица, осужденные за взяточничество, количество которых имеет тенденцию к увеличению. Если на конец 2016 г. их доля в числе заявителей составляла 20,6 % [19, с. 199], то за три последних года она увеличилась в полтора раза. Таким образом, применение норм Закона об ОРД в борьбе с коррупцией также вызывает немалое число жалоб со стороны защиты по уголовным делам.

Небезынтересными представляются сведения о конкретных нормах Закона об ОРД, которые чаще всего обжалуются в Конституционном Суде. Наше многолетнее изучение практики Конституционного Суда показывает, что наибольшей критике в жалобах граждан традиционно подвергается ст. 6 Закона об ОРД, закрепляющая перечень разрешенных к применению оперативно-розыскных мероприятий (далее – ОРМ). Доля таких жалоб за последние три года превысила 35 %, а по результатам исследований, проведенных в 2010–2011 гг., она была еще выше и составляла половину всего изученного массива. Сравнивая результаты наших прошлых и современных исследований, можно также отметить снижение доли жалоб в Конституционный Суд на ст. 9 Закона об ОРД с 26 % до 13 %. В то же время обращает на себя внимание увеличение их количества на нормы ст. 5 Закона об ОРД с 5 % до 25 % и ст. 11 с 7 % до 18 %. Примерно одинаковым остается число жалоб на положения ст. 7 (11–15 %) и ст. 8 (26–30 %), которые зачастую оспариваются в связке с нормами ст. 6 Закона об ОРД [3, с. 4; 17, с. 54;].

Чаще других к нарушению прав, по мнению заявителей, приводит проведение пяти из пятнадцати разрешенных к применению ОРМ. В их числе остается стабильной оспаривание практики прослушивания телефонных переговоров (21 % – 19,5 % жалоб). В то же время произошло увеличение жалоб на проведение проверочной закупки наркотиков с 12 % до 17 %, оперативного эксперимента – с 11 % до 17 %, обследования жилища – с 5 % до 9 %. За последние три года увеличилась доля жалоб на нормы Закона об ОРД, допускающие проведение наблюдения с использованием специальных технических средств, – с 8 % до 20,7 % [3, с. 15].

Доминирование доли обращений в Конституционный Суд, в которых предметом оспаривания выступает негласная аудио- и видеозапись, следует признать вполне закономерным явлением, поскольку применение специальных технических средств (далее – СТС) наблюдения (электронного наблюдения) в современной оперативно-розыскной практике получает все большее распространение. Отсюда неслучайно, что самое первое решение Конституционного Суда по рассматриваемой нами тематике было принято по жалобе, в которой оспаривалось использование негласной аудиозаписи устных переговоров, произведенной без судебного решения одним из участников общения под контролем оперативных сотрудников. Конституционный Суд в Определении по этой жалобе указал на то, что ст. 8 Закона об ОРД подлежит применению лишь в тех случаях, когда лица, передающие или принимающие сообщение, предполагают его конфиденциальный характер и не желают доступа к передаваемой информации каких-либо сторонних лиц и органов, а оспариваемый закон не препятствует распространению информации о переданном сообщении кем-либо из этих граждан[4].

В этом решении, с одной стороны, затрагивается вопрос о содержании конституционного понятия тайны сообщений, как предполагающее обоюдное волеизъявление на конфиденциальность акта коммуникации и допустимость негласной аудиозаписи устных переговоров по инициативе или по согласию одной из сторон с последующей передачей сделанной записи в правоохранительный орган для защиты своих прав. С другой стороны, Конституционный Суд в обозначенном Определении сделал немаловажную оговорку о том, что его отказ в рассмотрении жалобы по существу не может расцениваться как признание законности действий оперативных сотрудников и как подтверждение допустимости использования по-

[4] Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Юлдашевой Люции Ахматгалеевны [Электронный ресурс]: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июня 1997 г. № 72-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.05.2020).

лученных в результате записи разговора материалов в качестве доказательств по уголовному делу, что относится к компетенции судов общей юрисдикции[5].

Нельзя также не отметить, что толкование ст. 8 Закона об ОРД, приведенное в указанном решении, не получило распространения в определениях Конституционного Суда по иным жалобам, в которых ставился аналогичный вопрос. Оно было воспроизведено Судом в мотивировочной части пока единственного определения по обращению, в котором оспаривалась аудиозапись телефонного разговора, произведенная без судебного решения с абонентского устройства одного из собеседников с его согласия. Однако при этом Суд сослался на отсутствие в представленных материалах свидетельств применения в деле заявителя оспариваемой им ст. 8 Закона об ОРД,[6] что само по себе является достаточным основанием для отказа в рассмотрении жалобы в порядке конституционного судопроизводства. В связи с этим можно сделать вывод, что положение об условиях применения ст. 8 Закона об ОРД, изложенное в Определении Конституционного Суда от 5 июня 1997 г. № 72-О, вряд ли может претендовать на роль универсального правила, определяющего допустимость негласной аудио – и видеозаписи по воле одного из участников переговоров при проведении ОРМ.

В то же время правовая позиция более общего характера, касающаяся условий применения СТС при проведении ОРМ, была сформулирована Конституционным Судом в Определении по жалобе, в которой ставился вопрос о нарушении права на неприкосновенность частной жизни применением негласной аудио – и видеозаписи. В нем Конституционный Суд разъяснил, что использование в ходе проведения ОРМ видео – и аудиозаписи, а также других технических и иных средств, предусмотренных ч. 3 ст. 6 Закона об ОРД, имеет целью фиксацию хода и результатов проведения соответствующих ОРМ и не является самостоятельным оперативно-розыскным мероприятием. По смыслу обозначенного Закона применение технических средств, в том числе средств аудиозаписи, осуществляется в рамках общего порядка проведения соответствующих ОРМ и само по себе не предопределяет необходимость вынесения о том специального судебного решения, которое признается обязательным условием для проведения отдельных ОРМ, ограничивающих конституционные права человека и гражданина[7]. Эта позиция впоследствии не один десяток раз воспроизводилась и получила свое развитие в других решениях Конституционного Суда по аналогичным жалобам.

Так, в Определении по жалобе лица, осужденного за сбыт наркотиков, Конституционный Суд обратил внимание на то, что оперативными сотрудниками проводилась запись разговоров, связанных с проверкой его действий, содержащих признаки преступления. Учитывая это обстоятельство, он указал, что преступное деяние не относится к сфере частной жизни лица, сведения о которой не допускается собирать, хранить, использовать и распространять без его согласия, поэтому проведение таких ОРМ не может рассматриваться как нарушение прав, гарантированных ст. 24 Конституции Российской Федерации[8]. В другом решении Конституционный Суд подчеркнул, что «сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном преступлении, в том числе содержащиеся в устных переговорах, не образуют охраняемую законом тайну, для доступа к которой требуется судебное решение»[9].

Аналогичной позиции придерживается Конституционный Суд при оценке допустимости негласной аудио – и видеозаписи в служебных помещениях, которая, как утверждалось в одном из обращений, ограничивает также право на тайну телефонных переговоров, ведущиеся лицами, находящимися в этих помещениях. Конституционный Суд по этому поводу разъяснил, что оперативно-розыскное наблюдение, представляющее собой визуальное, электронное или комплексное слежение и контроль за поведением (действиями) лица с целью получения информации о признаках его преступной деятельности, не предполагает одновременно-

[5] *Там же.*

[6] Об отказе в принятии рассмотрению жалобы гражданина Зюбана Дмитрия Игоревича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 13 УПК Российской Федерации и статьи 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» [Электронный ресурс]: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19 марта 2009 г. № 326-О-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.05.2020).

[7] По жалобам гражданина Уразова Сергея Владимировича на нарушение его конституционных прав положениями статей 49, 91, 91, 227, 228, 229, 255 и 355 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и статей 6, 8 и 10 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» [Электронный ресурс]: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июля 2006 г. № 268-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.05.2020).

[8] Об отказе в принятии рассмотрению жалобы гражданина Пишака Вадима Ивановича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 6 и частью второй статьи 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» [Электронный ресурс]: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19 февраля 2009 года № 91-О-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.05.2020).

[9] Об отказе в принятии рассмотрению жалобы гражданина Загиева Азата Ильгизовича на нарушение его конституционных прав статьей 6 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» [Электронный ресурс]: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 28 ноября 2019 г. № 3258-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.05.2020).

го прослушивания телефонных переговоров наблюдаемого, которое является самостоятельным ОРМ[10]. Таким образом, исходя из позиции Конституционного Суда, электронное наблюдение с помощью аппаратуры негласной аудио- и видеозаписи в нежилых помещениях, если при этом не осуществляется запись телефонных переговоров, не ограничивает конституционные права личности, перечисленные в ч. 2 ст. 8 Закона об ОРД, а потому не требует судебного разрешения.

Однако не считаем излишним напомнить, что такой вывод не согласуется с решениями Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ), который при оценке использования без судебного разрешения технических средств негласной аудиозаписи в служебном кабинете заподозренного в противоправной деятельности лица в постановлении по делу «Ахлюстин против России» пришел к выводу о нарушении права на частную жизнь[11]. Поиск ответа на вопрос о причинах такого расхождения позиций Конституционного Суда и ЕСПЧ об условиях проведения электронного наблюдения в служебных помещениях привел нас к выводу о наличии двух обусловливающих это факторов. В качестве первого выступает особенность конструкции ч. 1 ст. 23 Конституции Российской Федерации, согласно которой возможность ограничения права на неприкосновенность частной жизни не связана с обязательностью получения для этого судебного решения, как это предусмотрено в ч. 2 этой же статьи для ограничения права на тайну телефонных переговоров и почтовых отправлений. В качестве второго фактора выступает недостаток законодательных гарантий обеспечения права на неприкосновенность частной жизни граждан при осуществлении электронного наблюдения, на что обращалось внимание в вышеобозначенном Постановлении ЕСПЧ [18, с. 174]. При этом первый фактор влияет на решения Конституционного Суда, а второй – на решения ЕСПЧ.

В этой ситуации вполне закономерно напрашивается вывод о необходимости движения навстречу требованиям ЕСПЧ, касающимся законодательной регламентации негласной аудио- и видеозаписи. В то же время можно, на наш взгляд, обойтись и без законодательных мер путем изменения практики организации электронного наблюдения. Поскольку данное ОРМ объективно сопряжено с фиксацией всего происходящего в помещении, в том числе и разговоров по телефону, руководителями органов, осуществляющих ОРД, может быть установлен порядок, обязывающий получение судебного разрешения на электронное наблюдение в нежилых помещениях, в которых могут вестись телефонные переговоры проверяемого лица в процессе данного ОРМ.

В решениях Конституционного Суда затрагивался вопрос и об условиях применения негласной аудио – и видеозаписи в жилище. Так, в вышеобозначенном Определении от 14 июля 1998 г. № 86-О отмечалось, что при проведении любых ОРМ, в том числе наблюдения, конституционное право гражданина на неприкосновенность жилища не может быть ограничено без судебного решения, т. е. нельзя проникать в жилище иначе как на основании судебного решения; проведение таких ОРМ возможно только по основаниям, предусмотренным данной нормой, и лишь в связи с таким деянием, по которому производство предварительного следствия обязательно. Отсюда вытекает, что электронное наблюдение в жилых помещениях за поведением лиц, причастных к преступной деятельности, как правило, должно осуществляться на основании судебного решения.

В то же время Конституционный Суд не усмотрел нарушения конституционного права заявителя на неприкосновенность частной жизни в случае проведения проверочной закупки с использованием специальных технических средств в жилом помещении без получения на то судебного разрешения. Его решение по этому вопросу было мотивировано, в том числе тем, что необходимость вынесения судебного решения не обусловливается самой по себе негласностью применения технических средств фиксации наблюдаемых событий при проведении проверочной закупки, сопряженной с проникновением в жилище с согласия проживающего в нем лица[12]. По поводу этого решения следует отметить, что в нем рассматривался вопрос лишь о возможном нарушении права на неприкосновенность частной жизни, который был поставлен заявителем. В то же время право на неприкосновенность жилища предметом данной жалобы не выступало, поэтому Конституционный Суд в своем решении этот аспект не учитывал. В связи с этим вопрос о законности использования без судебного реше-

[10] Дамировича на нарушение его конституционных прав статьей 6 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» [Электронный ресурс]: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 октября 2008 г. № 862-О-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.05.2020).

[11] Дело «Ахлюстин против России»: постановления ЕСПЧ по от 7 ноября 2017 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.05.2020).

[12] Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Паука Сергея Федоровича на нарушение его конституционных прав положениями части седьмой статьи 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» [Электронный ресурс]: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2017 г. № 2898-О. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 05.05.2020).

ния аппаратуры негласной аудио – и видеозаписи в жилище лицом, оказавшимся в нем с согласия жильцов, в судебной практике окончательно не разрешен.

В решениях Конституционного Суда, как уже отмечалось нами ранее, достаточно часто затрагиваются вопросы, связанные с прослушиванием телефонных переговоров (далее – ПТП) [18, с. 176]. Данное обстоятельство представляется вполне закономерным в силу массового характера применения данного ОРМ в оперативно-розыскной практике. Так, по данным Судебного департамента, в 2019 г. российскими судами выдано более 514 тыс. разрешений на ПТП [12], а в 2018 г. их было еще больше – 528 тыс. [18, с. 176].

Конституционный Суд в своем Определении по запросу Советского районного суда г. Липецка сформулировал правовую позицию о пределах конституционного права на тайну телефонных переговоров и установил, что информацией, составляющей охраняемую Конституцией РФ и российскими законами тайну телефонных переговоров, считаются любые сведения, передаваемые, сохраняемые и устанавливаемые с помощью телефонной аппаратуры, включая данные о входящих и исходящих сигналах соединения телефонных аппаратов конкретных пользователей связи; для доступа к указанным сведениям органам, осуществляющим ОРД, необходимо получение судебного решения[13]. Этой правовой позицией сегодня руководствуются все правоприменители при проведении такого ОРМ, как снятие информации с технических каналов связи, направленного, в том числе, на получение сведений о соединениях телефонных абонентов.

В решении по жалобе, в которой оспаривалась допустимость вынесения судебного постановления на ПТП без указания в нем конкретного абонентского номера проверяемого лица, Конституционный Суд указал, что право на тайну телефонных переговоров принадлежит конкретному лицу, а поскольку судебное решение о прослушивании телефонных переговоров также выносится в отношении конкретного лица, ограничение этого конституционного права не зависит от того, по какому телефону ведутся переговоры[14]. Это разъяснение позволяет оперативным сотрудникам брать под контроль неизвестные на момент получения судебного решения средства связи, которые проверяемые лица часто заменяют в целях маскировки противоправной деятельности.

В решениях Конституционного Суда скорректирована порочная практика расширительного толкования ч. 3 ст. 8 Закона об ОРД, регламентирующей проведение ПТП в безотлагательных случаях на основании постановления руководителя органа, осуществляющего ОРД. Данное законоположение, как отмечалось нами ранее, оперативно-розыскные службы некоторых регионов России истолковали как возможность осуществления без судебного решения кратковременного (до 48 часов) ПТП на основании постановления соответствующего руководителя, которое получило название «сорокавосьмичасовка» [18, с. 176]. Конституционный Суд в двух своих определениях по жалобам на применение подобных «сорокавосьмичасовок» указал на недопустимость отступления от требований ч. 2 ст. 23 Конституции РФ и обязательность получения судебного решения на ПТП любой продолжительности[15]. Таким образом, внесудебная практика применения ПТП на основании ч. 3 ст. 8 Закона об ОРД признана недопустимой.

Анализ решений Конституционного Суда за последние три года позволил выявить ранее неизвестную теории и практике ОРД проблему, связанную с определением пределов допустимости использования для целей этой деятельности современных средств связи, изъятых у лиц, причастных к совершению преступлений. Необходимость в этом возникает, в частности, при разоблачении организованных преступных групп, занимающихся незаконным сбытом наркотиков через нелегальные интернет-магазины. Сделки купли-продажи в таких случаях заключаются анонимно через сеть Интернет с помощью программ для быстрого обмена сообщениями (мессенджеров) и приложений к ним, позволяющих вести зашифрованный обмен информацией, а передача товара происходит бесконтактно через закладки-тайники. Используемые способы маскировки преступного поведения создают достаточно серьезные препятствия для выявления и разоблачения таких группировок, а потому требуют примене-

[13] Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Советского районного суда города Липецка о проверке конституционности части четвертой статьи 32 Федерального закона от 16 февраля 1995 года «О связи» [Электронный ресурс]: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 2003 г. № 145-О. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 05.05.2020).

[14] Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Налитова Альберта Владиславовича на нарушение его конституционных прав положениями частей второй, четвертой статьи 8 и частей четвертой, пятой статьи 9 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» [Электронный ресурс]: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29 мая 2018 г. № 1395-О. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 05.05.2020).

[15] Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Побединской Александры Юрьевны на нарушение ее конституционных прав частью третьей статьи 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» [Электронный ресурс]: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 28 марта 2017 г. № 568-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.05.2020).

ния оперативно-розыскными службами неординарных тактических приемов.

Так, в деле одного из заявителей, осужденного за участие в преступном сообществе и незаконный сбыт наркотиков через нелегальный интернет-магазин, оперативные сотрудники использовали изъятый при его задержании мобильный телефон для обмена электронными сообщениями с соучастниками преступной сети от имени задержанного. В ходе такого рода действий, названных «оперативным внедрением», от неустановленного «оператора» было получено указание на изготовление двух закладок с наркотическим средством, которое было исполнено в рамках оперативно-розыскного мероприятия «Оперативный эксперимент» с закладкой муляжей наркотических средств, что позволило выявить трех новых участников преступного сообщества и привлечь их к уголовной ответственности. По мнению заявителя, ведение от его имени переписки с соучастниками преступной деятельности с помощью изъятого у него мобильного телефона должно было осуществляться на основании судебного решения, поскольку это ограничивает его право на тайну переписки.

Конституционный Суд отказал в принятии данной жалобы к рассмотрению, придя к выводу, что имевшие место в данном деле действия оперативных сотрудников не нарушили тайну переписки, а потому не требовали судебного разрешения[16]. Из анализа мотивировочной части этого Определения следует, что правомерность такого рода действия обусловливается при условии соблюдения одновременно трех требований. Во-первых, используемые для оперативных целей абонентские устройства должны быть изъяты только в порядке, предусмотренном законом, т. е. в соответствии с требованиями ст. 177, 182, 183 и 184 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации или ст. 15 Закона об ОРД. Во-вторых, изъятые абонентские устройства могут быть использованы при проведении только предусмотренных законом ОРМ. В-третьих, такое использование изъятых абонентских устройств должно быть направлено исключительно на решение задач ОРД, установленных ст. 2 Закона об ОРД. Таким образом, указанное решение Конституционного Суда предоставляет оперативным службам возможность использовать изъятые у правонарушителей средства связи, используемые ими, по существу, в качестве орудий совершения преступлений, для решения задач ОРД по выявлению и раскрытию противоправных деяний.

Немалое число решений Конституционного Суда вынесено по жалобам, связанным с оперативным экспериментом. Дефектность его законодательной регламентации чаще всего аргументируется заявителями отсутствием в Законе определения и процедуры проведения указанного ОРМ. Данное обстоятельство, как утверждается в жалобах, позволяет оперативным сотрудникам провоцировать на совершение преступлений невиновных лиц.

Одним из первых конституционность оперативного эксперимента оспорил представитель правоохранительных органов – бывший заместитель межрайонного прокурора г. Москвы, осужденный за получение взятки. В его деле доказательствами вины, помимо прочего, стали аудио – и видеозаписи переговоров со взяткодателем, полученные в процессе оперативного эксперимента. Из мотивировочной части решения по этой жалобе следует, что отсутствие в Законе порядка и условий проведения отдельных ОРМ само по себе не дает оперативным сотрудникам права на произвольные действия, а оперативный эксперимент может проводиться лишь с целью выявления, предупреждения, пресечения, раскрытия преступлений и установления причастных к ним лиц, а также при наличии оснований, установленных ст. 7 Закона об ОРД. К числу же гарантий от провокации при проведении оперативного эксперимента Конституционный Суд в этом решении отнес последующий контроль со стороны судов общей юрисдикции, которые при рассмотрении уголовного дела по существу обязаны проверять законность и обоснованность решений о проведении данного ОРМ[17].

В своих последующих решениях Конституционный Суд к вышеприведенным аргументам добавил ссылку на установленный законодателем запрет подстрекать, склонять, побуждать граждан в прямой или косвенной форме к совершению противоправных действий[18]. Этот за-

[16] Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ярошенко Александра Викторовича на нарушение его конституционных прав статьей 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» [Электронный ресурс]: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 октября 2018 г. № 2792-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.05.2020).

[17] Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Потапова Александра Владимировича на нарушение его конституционных прав отдельными положениями Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» [Электронный ресурс]: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 марта 2001 г. № 58-О. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 05.05.2020).

[18] Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Демина Олега Евгеньевича на нарушение его конституционных прав частью седьмой статьи 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», частями первой и третьей статьи 159 Уголовного кодекса Российской Федерации, статьями 307, 308 и 309 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс]: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 23 октября 2014 г. № 2400-О. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 05.05.2020).

прет стал рассматриваться Конституционным Судом в качестве одной из основных законодательных гарантий от провокации при проведении оперативного эксперимента. Таким образом, лаконизм законодательных норм, регламентирующих проведение оперативного эксперимента, вполне допустим при условии их системного толкования и применения.

Анализ решений Конституционного Суда, в которых затрагивались вопросы применения оперативного эксперимента, позволяет выделить три критерия его законности, включающие в себя: 1) наличие предусмотренных Законом оснований; 2) его направленность на достижение цели и решение задач ОРД; 3) исключение при его проведении провокационно-подстрекательских действий со стороны правоохранительных органов.

Уточняя содержание понятия оснований для оперативного эксперимента, Конституционный Суд отмечал, что решение о его проведении «должно опираться не только на предположения о наличии признаков противоправного деяния и относительно его субъектов, но и на конкретные фактические обстоятельства, подтверждающие обоснованность таких предположений»[19]. Это положение, на наш взгляд, следует понимать таким образом, что сведения, служащие в качестве основания для проведения оперативного эксперимента, должны носить объективный характер, т. е. находить отражение в реальной действительности.

Вопрос о степени достаточности и объективности таких сведений, особенно когда они получены из конфиденциальных источников, должен разрешаться с учетом конкретных обстоятельств каждого дела и складывающейся судебной практики. В частности, в одном из решений Верховного Суда основания для проведения оперативного эксперимента были признаны недостаточными, поскольку суд располагал лишь показаниями оперативных сотрудников о наличии у них некой секретной информации о получении подсудимым взяток, носители которой в суде не исследовались и ее достоверность не проверялась[20]. В другом решении Верховного Суда доводы защиты о провокации взятки были признаны несостоятельными, поскольку основанием для проведения оперативного эксперимента послужили сведения о противоправной деятельности обвиняемого, подтвержденные выписками из нескольких конфиденциальных сообщений разных лиц и нашедшие подтверждение в ходе проверки оперативным сотрудником[21]. Отсюда следует, что Верховный Суд признает даже конфиденциальные сообщения в качестве допустимого основания для проведения оперативного эксперимента при условии их подтверждения и возможности исследования в судебном заседании.

Аналогичной позиции придерживается и Европейский суд по правам человека, который при оценке допустимости оперативного эксперимента признает возможность использования информации из конфиденциальных источников, а для организации негласного мероприятия правоохранительные органы должны располагать конкретными и объективными данными, которые поддаются проверке судом и свидетельствуют о приготовлении к совершению преступления, за которое заявитель в дальнейшем преследуется[22].

Игнорирование вышеперечисленных требований к основаниям проведения оперативного эксперимента приводит к весьма печальным последствиям. Так, в приговоре по резонансному делу в отношении бывших сотрудников ГУЭБиПК МВД России приводились неединичные факты проведения оперативных экспериментов на основании исключительно конфиденциальной информации, которая не находила подтверждения в ходе судебных слушаний. Более того, в ряде случаев сами источники опровергали факт предоставления сообщений от их имени, т. е. свидетельствовали о фальсификации результатов ОРД [14].

Поводом для ряда конституционных жалоб послужило то обстоятельство, что квалификация деяния заявителей при предъявлении обвинения оказывалась более мягкой, чем при возбуждении уголовного дела, и подпадала под категорию преступлений небольшой тяжести, для раскрытия которых оперативный эксперимент применяться не мог. Так, одна из заявительниц на момент принятия решения о поведении оперативного эксперимента подозревалась в получении взятки за незаконные действия, т. е. совершении тяжкого преступления, а в процессе предварительного следствия было установлено, что во время получения предмета взятки она не являлась должностным лицом, а потому ее действия были переквалифицированы на неквалифицированное мошенничество, т. е. пре-

[19] Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Некрасовой Ларисы Павловны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 7, 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» и статей 73, 171, 220 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс]: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 26 апреля 2016 г. № 761-О. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 05.05.2020).

[20] Кассационные определения Верховного Суда РФ от 21 февраля 2008 г. № 9-О08-4 и от 10 мая 2012 г. № 56-О12-23 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.05.2020).

[21] Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 9 июля 2013 г. № 46-АПУ13-13 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 05.05.2020).

[22] Дело «Носко и Нефедов против России» жалобы № 5753/09 и 11789/10 [Электронный ресурс]: постановления ЕСПЧ от 30 октября 2014 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.05.2020).

ступление небольшой тяжести. При таких обстоятельствах осужденная посчитала, что оперативный эксперимент был проведен незаконно. В решении по данной жалобе Конституционный Суд сделал достаточно важный для практики вывод о том, что выявление, пресечение и раскрытие в ходе оперативного эксперимента иного преступления само по себе не свидетельствует о его незаконности и недействительности полученных результатов ОРД[23]. Принимая во внимание обстоятельства дела заявительницы и приведенные ею доводы, можно сделать вывод, что изменение в процессе предварительного следствия квалификации деяния, повлекшее отнесение его к преступлению небольшой тяжести, само по себе не делает оперативный эксперимент незаконным. Ошибка в первоначальной квалификации деяния со стороны оперативных сотрудников возможна и допустима, если она носит неумышленный характер.

В решениях Конституционного Суда затрагивался также вопрос о допустимости проведения повторного оперативного эксперимента в отношении одного и того же лица, и был сделан вывод, что «само по себе повторное проведение оперативно-розыскных мероприятий, включая оперативный эксперимент, исходя из различий установленных законом целей, задач и оснований соответствующей деятельности, не может расцениваться как провокация преступления»[24].

Провокационный характер оперативного эксперимента нередко связывается заявителями с осуществлением субъектами ОРД активных действий вместо пассивного наблюдения за развитием событий. Так, в одной из жалоб к недопустимой активности оперативных сотрудников были отнесены их действия по ускорению регистрации правоустанавливающих документов на земельные участки, за получение которых вымогалась взятка, а также выдача участнице ОРМ денежных средств, выступающих предметом взятки. В решении по данному обращению Конституционный Суд отметил, что разрешение предусмотренных Законом об ОРД задач по выявлению и раскрытию преступлений «предполагает активную форму поведения субъектов оперативно-розыскной деятельности. При этом действия лиц, непосредственно участвующих в оперативно-розыскном мероприятии, должны быть сообразными условиям и обстановке, в которых оно проводится, а также поведению лица, в отношении которого имеются основания для его целевого проведения»[25]. Это разъяснение позволяет опровергнуть сформированное под воздействием решений ЕСПЧ и бытующее среди определенной части правоведов мнение о допустимости проведения оперативного эксперимента исключительно путем «пассивного контроля поведения».

Вышеизложенное далеко не исчерпывает всего круга спорных вопросов применения норм Закона об ОРД, которые разрешены Конституционным Судом. Его решения по жалобам на нормы Закона об ОРД содержат богатый правовой материал, поскольку содержащиеся в них правовые позиции, по существу, дают официальное толкование законодательных норм применительно к различным оперативно-розыскным ситуациям. Эти правовые позиции и мотивировочные части определений Конституционного Суда дают ориентиры такому применению норм Закона об ОРД, которое, с одной стороны, обеспечивает защиту основных конституционных прав граждан, с другой – определяет пределы допустимых действий субъектов ОРД. Изучение правовых позиций Конституционного Суда и их использование в практической деятельности позволяет сгладить многие недостатки Закона и достаточно эффективно решать задачи борьбы с преступностью в рамках действующего правового регулирования.

[23] Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Некрасовой Ларисы Павловны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 7, 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» и статей 73, 171, 220 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс]: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 26 апреля 2016 г. № 761-О. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 05.05.2020).

[24] Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ситникова Алексея Петровича на нарушение его конституционных прав положениями статей 2, 5, 6, 7, 8 и 12 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», статьи 294 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс]: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 28 марта 2017 г. № 669-О. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 05.05.2020).

[25] Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Налитова Альберта Владиславовича на нарушение его конституционных прав положениями частей второй, четвертой статьи 8 и частей четвертой, пятой статьи 9 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» [Электронный ресурс]: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29 мая 2018 г. № 1398-О. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 05.05.2020).

Список литературы

1. *Атмажитов В. М., Бобров В. Г.* О законодательном регулировании оперативно-розыскной деятельности: научный доклад. М., 2003.

References:

1. *Atmazhitov V. M., Bobrov V. G.* O zakonodatel'nom regulirovanii operativno-rozysknoj deyatel'nosti: nauchnyj doklad. M., 2003.

2. *Атмажитов В. М., Бобров В. Г.* Об основных направлениях дальнейшего развития теории оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел // Актуальные вопросы теории и практики оперативно-розыскной деятельности. М., 2001.
3. *Бахта А. С., Вагин О. А., Чечетин А. Е.* Вопросы оперативно-розыскной деятельности в решениях Конституционного Суда Российской Федерации: науч.-практ. пособ. Хабаровск, 2012.
4. *Водько Н. П.* Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» в системе российского законодательства: проблемы и решения: монография. М., 2007.
5. *Елинский В. И.* Направления совершенствования оперативно-розыскного законодательства // Актуальные вопросы противодействия международной преступности на современном этапе: матер. Междунар. конф. (19 апреля 2005 г.). М., 2005.
6. *Железняк Н. С.* «Черные дыры» и «белые пятна» Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»: монография. Красноярск, 2006.
7. Комментарий к Федеральному закону «Об оперативно-розыскной деятельности». С приложением решений Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского суда по правам человека / отв. ред. В. С. Овчинский; вступ. ст. В. Д. Зорькина. 2-е изд., доп. и перераб. М., 2014.
8. Конституционно-правовые проблемы оперативно-розыскной деятельности: сб. матер. Всерос. круглого стола (Санкт-Петербург, 3 ноября 2011 г.) / сост. К. Б. Калиновский. СПб., 2012.
9. *Луговик В. Ф.* Оперативно-разыскной кодекс Российской Федерации: авторский проект. Омск, 2014.
10. О состоянии законодательства в Российской Федерации. Мониторинг исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации: доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2012 года. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.05.2020).
11. О состоянии законодательства в Российской Федерации. Мониторинг правового обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики: доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2009 года. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.05.2020).
12. Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению уголовных дел по первой инстанции за 12 месяцев 2019 г. Форма № 1. Раздел 4 // Официальный сайт Судебного

2. *Atmazhitov V. M., Bobrov V. G.* Ob osnovnyh napravleniyah dal'nejshego razvitiya teorii operativno-rozysknoj deyatel'nosti organov vnutrennih del // Aktual'nye voprosy teorii i praktiki operativno-rozysknoj deyatel'nosti. M., 2001.
3. *Bahta A. S., Vagin O. A., Chechetin A. E.* Voprosy operativno-rozysknoj deyatel'nosti v resheniyah Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii: nauch.-prakt. posob. Habarovsk, 2012.
4. *Vod'ko N. P.* Federal'nyj zakon «Ob operativno-rozysknoj deyatel'nosti» v sisteme rossijskogo zakonodatel'stva: problemy i resheniya: monografiya. M., 2007.
5. *Elinskij V. I.* Napravleniya sovershenstvovaniya operativno-rozysknogo zakonodatel'stva // Aktual'nye voprosy protivodejstviya mezhdunarodnoj prestupnosti na sovremennom etape: mater. Mezhdunar. konf. (19 aprelya 2005 g.). M., 2005.
6. *Zheleznyak N. S.* «CHernye dyry» i «belye pyatna» Federal'nogo zakona «Ob operativno-rozysknoj deyatel'nosti»: monografiya. Krasnoyarsk, 2006.
7. Kommentarij k Federal'nomu zakonu «Ob operativno-rozysknoj deyatel'nosti». S prilozheniem reshenij Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii i Evropejskogo suda po pravam cheloveka / otv. red. V. S. Ovchinskij; vstup. st. V. D. Zor'kina. 2-e izd., dop. i pererab. M., 2014.
8. Konstitucionno-pravovye problemy operativno-rozysknoj deyatel'nosti: sb. mater. Vseros. kruglogo stola (Sankt-Peterburg, 3 noyabrya 2011 g.) / sost. K. B. Kalinovskij. SPb., 2012.
9. *Lugovik V. F.* Operativno-razysknoj kodeks Rossijskoj Federacii: avtorskij proekt. Omsk, 2014.
10. O sostoyanii zakonodatel'stva v Rossijskoj Federacii. Monitoring ispolneniya reshenij Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii: doklad Soveta Federacii Federal'nogo Sobraniya Rossijskoj Federacii 2012 goda. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus» (data obrashcheniya: 05.05.2020).
11. O sostoyanii zakonodatel'stva v Rossijskoj Federacii. Monitoring pravovogo obespecheniya osnovnyh napravlenij vnutrennej i vneshnej politiki: doklad Soveta Federacii Federal'nogo Sobraniya Rossijskoj Federacii 2009 goda. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus» (data obrashcheniya: 05.05.2020).
12. Otchet o rabote sudov obshchej yurisdikcii po rassmotreniyu ugolovnyh del po pervoj instancii za 12 mesyacev 2019 g. Forma № 1. Razdel 4 // Oficial'nyj sajt Sudebnogo departamenta pri Verhovnom Sude Rossijskoj Federacii. URL: http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5258 (data obrashcheniya: 09.06.2020).

департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5258 (дата обращения: 09.06.2020).
13. Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации. URL: http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx (дата обращения: 05.05.2020).
14. Приговор Московского городского суда от 27 апреля 2017 г. по делу № 2сс/17 // Архив Секретариата Конституционного Суда Российской Федерации.
15. Современные подходы к правовому регулированию оперативно-розыскной деятельности: инициативные авторские проекты Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности». Омск, 2006.
16. Теория оперативно-розыскной деятельности: учебник / под ред. К.К. Горяинова, В.С. Овчинского. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2018.
17. *Чечетин А.Е.* Оперативно-розыскная деятельность в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Оперативник (сыщик). 2010. № 2 (23).
18. *Чечетин А.Е., Шатохин И.Д.* Права личности и оперативно-розыскная деятельность // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2019. № 1 (81).
19. *Шатохин И.Д.* Принцип уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина в оперативно-розыскной деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2017.
20. *Шумилов А.Ю.* Проблемы законодательного регулирования оперативно-розыскной деятельности в России: монография. М., 1997.
21. Экспертное заключение Расширенной рабочей группы при Министре внутренних дел Российской Федерации по дальнейшему реформированию органов внутренних дел Российской Федерации по проекту Федерального закона № 8315609-6 «Оперативно-разыскной кодекс Российской Федерации», внесенному депутатом Государственной Думы А.А. Агеевым // Актуальные проблемы теории оперативно-розыскной деятельности: сб. науч. трудов / под общ. ред. К.К. Горяинова, В.С. Овчинского. М., 2017.
22. 15 лет Федеральному закону «Об оперативно-розыскной деятельности»: сб. матер. Всерос. научн.-практ. конф. Омск, 2010.

13. Oficial'nyj sajt Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii. URL: http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx (data obrashcheniya: 05.05.2020).
14. Prigovor Moskovskogo gorodskogo suda ot 27 aprelya 2017 g. po delu № 2ss/17 // Arhiv Sekretariata Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii.
15. Sovremennye podhody k pravovomu regulirovaniyu operativno-rozysknoj deyatel'nosti: iniciativnye avtorskie proekty Federal'nogo zakona «Ob operativno-rozysknoj deyatel'nosti». Omsk, 2006.
16. Teoriya operativno-rozysknoj deyatel'nosti: uchebnik / pod red. K.K. Goryainova, V.S. Ovchinskogo. 4-e izd., pererab. i dop. M., 2018.
17. *Chechetin A.E.* Operativno-rozysknaya deyatel'nost' v resheniyah Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii // Operativnik (syshchik). 2010. № 2 (23).
18. *Chechetin A.E., Shatohin I.D.* Prava lichnosti i operativno-rozysknaya deyatel'nost' // Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii. 2019. № 1 (81).
19. *Shatohin I.D.* Princip uvazheniya i soblyudeniya prav i svobod cheloveka i grazhdanina v operativno-rozysknoj deyatel'nosti: dis. ... kand. yurid. nauk. SPb., 2017.
20. *Shumilov A.Yu.* Problemy zakonodatel'nogo regulirovaniya operativno-rozysknoj deyatel'nosti v Rossii: monografiya. M., 1997.
21. Ekspertnoe zaklyuchenie Rasshirennoj rabochej gruppy pri Ministre vnutrennih del Rossijskoj Federacii po dal'nejshemu reformirovaniyu organov vnutrennih del Rossijskoj Federacii po proektu Federal'nogo zakona № 8315609-6 «Operativno-razysknoj kodeks Rossijskoj Federacii», vnesennomu deputatom Gosudarstvennoj Dumy A.A. Ageevym // Aktual'nye problemy teorii operativno-rozysknoj deyatel'nosti: sb. nauch. trudov / pod obshch. red. K.K. Goryainova, V.S. Ovchinskogo. M., 2017.
22. 15 let Federal'nomu zakonu «Ob operativno-rozysknoj deyatel'nosti»: sb. mater. Vseros. nauchn.-prakt. konf. Omsk, 2010.

Для цитирования:

Чечетин А.Е. Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 3 (55). С. 65–76.

For citation:

Chechetin A.E. Federal law «On Operational Search Activities» in decisions of the constitutional Court of the Russian Federation // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. № 3 (55). P. 65–76.

ISSN 2072-9391
Труды Академии управления МВД России. 2020. № 3 (55)

П. В. ЭЗРОХИН,
заместитель начальника УУР,
кандидат юридических наук
ГУ МВД России по Московской области
Российская Федерация, 125009, г. Москва,
Никитский пер., д. 3

E-mail: ezrohina@ yandex.ru

P. V. EZROHIN,
Candidate of Law,
Deputy head of Criminal Investigation
Department Main Department of the Ministry
of internal Affairs of Russia for the Moscow region
Russian Federation, 125009, Moscow,
Nikitskiy lane, 3
E-mail: ezrohina@ yandex.ru

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

Scientific specialty:
12.00.12 – Criminalistics;
Forensic Activities;
Operational and Investigative Activities

УДК 342.951

Дата поступления: 19 марта 2020 г.
Дата принятия статьи в печать: 25 сентября 2020 г.

Правовые институты использования результатов оперативно-розыскной деятельности подразделений уголовного розыска

Legal institutions for using the results of operational and investigative activities of criminal investigation units

Аннотация

В статье рассмотрены *актуальные* вопросы совершенствования правовых институтов использования результатов оперативно-розыскной деятельности подразделений уголовного розыска по противодействию организованной преступности, а также предложены меры по повышению эффективности введения в уголовный процесс фактических данных о преступной деятельности банд, организованных групп и преступных сообществ (преступных организаций).

Целью исследования является изучение особенностей применения правовых институтов использования результатов оперативно-розыскной деятельности в работе подразделений уголовного розыска по противодействию организованной преступности, а также повышение результативности их реализации в практике оперативных подразделений органов внутренних дел.

Методы исследования: опрос, анкетирование, анализ, синтез, логический метод, историко-правовой метод, контент-анализ.

Ключевым выводом по результатам исследования является определение дефиниции использования результатов оперативно-розыскной деятельности подразделений уголовного розыска. *Результаты* проведенного исследования могут использоваться в теории и практике оперативно-розыскной деятельности подразделений уголовного розыска.

Annotation

The article deals with *topical issues* of improving the legal institutions of using the results of operational and investigative activities of criminal investigation units to counter organized crime, and also suggests measures to improve the effectiveness of introducing into the criminal process actual data on the criminal activities of gangs, organized groups and criminal communities (criminal organizations).

The aim of the study is to study the characteristics of legal institutions use the results of investigative activities in the divisions of criminal investigation Department for combating organized crime and improving the effectiveness of their implementation in the practice of operational units of internal Affairs bodies.

The research methods: survey, questionnaire, analysis, synthesis, logical method, historical and legal method, content analysis.

The key conclusion of the study is to determine the definition of the use of the results of operational investigative activities of criminal investigation units. The results of the research can be used in the theory and practice of operational investigative activities of criminal investigation units.

Ключевые слова: *право; подразделения уголовного розыска; уголовный процесс; противодействие; организованная преступность; организованные группы; преступные сообщества (преступные организации) и банды.*

Key words: *law; criminal investigation units; criminal procedure; counteraction; organized crime; organized groups; criminal communities (criminal organizations) and gangs.*

Использование результатов оперативно-розыскной деятельности (далее – ОРД) в уголовном судопроизводстве, а также в целом в рамках борьбы с преступностью не одно десятилетие является темой для различных исследований процессуалистов, криминологов и иных ученых из блока правоохранительных дисциплин.

Все они указывали на необходимость приведения в соответствие регулирующих данный процесс положений уголовно-процессуального и оперативно-розыскного законодательства.

На важную и достаточно значимую роль ОРД в выявлении носителей информации, как своеобразных «хранилищ доказательств», в том числе лиц, являющихся очевидцами совершенного преступления, закономерно обращалось внимание Р.С. Белкиным и А.И. Винбергом [3, с. 181–182], *которые в своих трудах вместе с тем не уделили* должного внимания определению использования результатов ОРД в *уголовно-процессуальной деятельности и уголовном производстве*.

Наиболее целостно учение о доказательствах в общей теории уголовного процесса было разработано В.Я. Дороховым [6, с. 109–114]. На важность объективного представления у оперативных сотрудников не только о том, какие фактические данные интересуют процессуалистов, но также о формах их использования в уголовном процессе обращал в своих работах внимание А.М. Ларин [13, с. 115]. Вне всяких сомнений, автор разделяет точку зрения Л.В. Мищенко, который утверждал, что результативная борьба с замаскированными и четко спланированными преступлениями сегодня не может состояться без получения и грамотного использования в уголовном процессе информации оперативно-розыскного характера [17, с. 72].

Анализ практики представления и использования результатов ОРД в уголовном процессе показал, что не только следственные и судебные органы, но также и оперативные подразделения не разработали сегодня верной и единообразной позиции по практическому их использованию и правоприменению [15, с. 77].

Автор разделяет научную гипотезу С.И. Гирько и А.П. Исиченко том, что возникает много вопросов по максимально полной трансформации оперативно-розыскных данных в доказательства и эффективной защиты негласных участников ОРД [1, с. 45].

В связи с этим мы солидарны с А.В. Земсковой, что при трансформации фактических данных, полученных правоохранительными органами при проведении оперативно-розыскных мероприятий (далее – ОРМ), в доказательства по уголовным делам сохраняется необходимость проводить всесторонний и объективный анализ проблем их использования в процессе доказывания [8, с. 9]. Тем не менее для сотрудников органов предварительного расследования наиболее важным вопросом остается использование результатов такой ОРД – обеспечение юридической силы доказательств, полученных и сформированных на их базе [12, с. 77]. На наш взгляд, нельзя не согласиться с Е.А. Доля, что несовершенство уголовно-процессуального, уголовно-правового и оперативно-розыскного законодательства стало важной предпосылкой для неправильного толкования возможности непосредственного использования результатов ОРД в качестве доказательств по различным категориям уголовных дел. Достаточно важную роль здесь, на его взгляд, сыграло широко распространенное в среде ученых в области уголовного процесса неверное представление о том, что сведения, полученные в ходе ОРД, не могут стать непосредственным содержанием доказательств по уголовным делам [5, с. 111]. Вне всяких сомнений, прав В.И. Зажицкий, который утверждал, что фактические данные, полученные в процессе ОРД, могут стать содержанием доказательств по уголовному делу при неукоснительном исполнении требований уголовно-процессуальных норм [7, с. 104]. Такой же концептуальной позиции придерживается И.Д. Бедняков [2, с. 67]. Его позицию полностью разделяют З.З. Зинатуллин, П.А. Лупинская, Н.М. Кипнис и В.К. Зникин, В.В. Терехин [9, с. 103; 10, с. 12; 11, с. 9; 14, с. 3; 18, с. 27].

Весьма конструктивной является точка зрения по данному вопросу Г.М. Миньковского, который полагает, что фактические данные (сведения), полученные в процессе осуществления оперативно-розыскных мероприятий (далее – ОРМ), могут стать доказательствами по уголовным делам только тогда, когда они собраны, проверены и оценены с учетом тре-

бований Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации[1] (далее – УПК РФ) [16, с. 111]. Вместе с тем, на наш взгляд, наиболее верной является позиция Е.А. Доля, который утверждает, что в уголовном судопроизводстве собираются, проверяются и оцениваются не сами результаты ОРД, а именно уголовно-процессуальные доказательства [4, с. 19].

Следует отметить, что такое несоответствие слишком глубоко заложено в уголовное судопроизводство и в содержание самой правоохранительной системы Российской Федерации. Актуальность исследования правовых институтов использования результатов ОРД подразделений уголовного розыска обусловлена:

– несовершенством уголовно-процессуального законодательства в части имплементации результатов ОРД в уголовное производство;

– необходимостью оптимизации ряда положений Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» (1995 г.)[2] (далее – Закон об ОРД) по имплементации результатов ОРД в уголовный процесс;

– необходимостью гармонизации положений УПК РФ и Закона об ОРД.

Важность использования результатов ОРД в уголовном процессе, а также в борьбе с проявлениями организованной преступности актуализируется:

– получением подразделениями уголовного розыска фактических данных о преступной деятельности организованных групп и преступных сообществ (преступных организаций) (далее – ОГ и ПС) при осуществлении ОРД;

– эффективным формированием доказательственной базы в отношении участников и лидеров ОГ и ПС посредством осуществления ОРД подразделениями уголовного розыска;

– целевой направленностью результатов ОРД подразделений уголовного розыска для разоблачения организованной преступной деятельности банд, ОГ и ПС и привлечения виновных лиц к уголовной ответственности.

Говоря о судебно-следственная практике, следует отметить, что за последние 5–6 лет существенно изменилась количественно-качественная составляющая организованной преступности. Так, в 2014 г. ОГ и ПС совершено около 13,5 тыс. тяжких и особо тяжких преступлений (–18,7 %), причем их удельный вес в общем числе расследованных преступлений этой категории сократился с 5,7 % в январе – декабре 2013 г. до 5,1 %.

В 2015–2016 гг. ситуация коренным образом изменилась, что подтверждено статистическим данными: в 2015 г. ОГ и ПС совершено 13,3 тыс. тяжких и особо тяжких составов преступлений (–1,7 %), их удельный вес в общем числе расследованных преступлений этой категории остался на уровне предыдущего года и составил 5,1 %; в 2016 г. – 12,1 тыс. тяжких и особо тяжких преступлений (–9,2 %), причем их удельный вес среди расследованных преступлений этой категории сократился до 5 %. Вместе с тем уже в 2017 г. ОГ и ПС совершено 12,9 тыс. тяжких и особо тяжких преступлений (+6,5 %), их удельный вес в общем числе расследованных преступлений этой категории составил 5,8 % (+0,8 %); в 2018 г. – 15, 1 тыс. тяжких и особо тяжких преступлений (+17,6 %). При этом их удельный вес в общем числе расследованных преступлений указанной категории увеличился с 5,8 % до 7,1 %; в 2019 г. – 15,6 тыс. тяжких и особо тяжких преступлений (+3,1 %), их удельный вес в числе расследованных преступлений данной категории составил 7,4 % (+0,3 %) [19, с. 40–46; 22].

Совершенствование правовых мер противодействия подразделений уголовного розыска организованной преступности тесно связано с законодательным определением термина использования «результатов оперативно-розыскной деятельности в уголовном процессе».

Статья 11 Закона об ОРД законодательно закрепляет данные положения. Согласно представленной норме результаты ОРД могут быть использованы для подготовки и осуществления следственных и судебных действий, проведения ОРМ по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, установлению лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших, а также для решения задач по розыску лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия и суда и уклоняющихся от исполнения наказания, без вести пропавших.

В части 2 ст. 11 Закона об ОРД законодатель определил, что результаты ОРД могут служить поводом и основанием для возбуждения уголовного дела, представляться в орган дознания, следователю или в суд, в производстве которого находится уголовное дело, а также использоваться в доказывании по уголовным делам в соответствии с положениями уголовно-процессуального законодательства РФ, регламентирующими собирание, проверку и оценку доказательств, что также является актуальным для решения задач противодействия организованной преступности.

Согласно положениям п. 36. 1 ст. 5 УПК РФ результаты ОРД – это сведения, полученные в соответствии с Законом об ОРД, о признаках подготавливаемого, совершаемого или со-

[1] Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 18.02.2020) // СЗ РФ. 2001. № 52. Ст. 4921.

[2] Об оперативно-розыскной деятельности: федер. закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (ред. от 06.07.2016) // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

вершенного преступления, лицах, подготавливающих, совершающих или совершивших преступление и скрывшихся от органов дознания, следствия или суда.

Полученная в процессе осуществления ОРД подразделений уголовного розыска необходимая информация используется:

– для выявления лиц и фактов, представляющих оперативный интерес;

– обнаружения признаков преступлений;

– предупреждения, пресечения подготавливаемых, раскрытия совершаемых и совершенных преступлений, установления причастных к ним лиц;

– розыска скрывшихся преступников, а также лиц, пропавших без вести; установления и документирования конкретных фактов (эпизодов) уголовно наказуемых деяний;

– выявления и устранения причин преступлений и условий, способствующих их совершению;

– обеспечения реального возмещения материального ущерба, причиненного разрабатываемыми лицами; исключения возможности последним скрываться от органов дознания, следствия и суда.

Установленный порядок представления результатов ОРД органу дознания, следователю или в суд регламентирован межведомственной Инструкцией[3].

На наш взгляд, лишь полученные законным образом доказательства, а не результаты ОРД могут всецело подвергаться проверке в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством РФ и использоваться в процессе оценки доказательственной базы.

В соответствии со ст. 74 УПК РФ доказательствами являются любые сведения, на основе которых суд, прокурор, следователь, дознаватель в порядке, определенном настоящим кодексом, устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств, подлежащих доказыванию по уголовному делу, а также иных обстоятельств, имеющих значение для уголовного дела.

В качестве доказательств законом принимаются: показания подозреваемого, обвиняемого; показания потерпевшего, свидетеля; заключение и показания эксперта; заключение и показания специалиста; вещественные доказательства; протоколы следственных и судебных действий и иные документы.

По нашему мнению, результаты ОРД могут стать основой формирования таких доказательств, как «иные документы» и «вещественные доказательства», если они облечены в юридическую форму сведений, закрепленных в ч. 2 ст. 74 УПК РФ, и корректно введены в уголовный процесс в соответствии с требованиями оперативно-розыскного законодательства [20, с. 69–77].

В теории исследования проблем институционального закрепления направлений использования результатов ОРД сформировано множество точек зрения относительно основных сфер его применения в практической деятельности оперативных подразделений органов внутренних дел. На наш взгляд, заслуживает внимания точка зрения И.А. Климова о том, что, исходя из смысла и содержания ч. 1 и 2 ст. 11 Закона об ОРД, результаты ОРД могут быть использованы:

– для подготовки и осуществления следственных и судебных действий;

– для проведения ОРМ по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, выявлению и установлению лиц, их подготавливающих и совершающих, в том числе розыска лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от исполнения наказания, без вести пропавших;

– для проведения ОРМ по розыску имущества, подлежащего конфискации;

– для принятия решения о достоверности предоставленных государственным и муниципальным служащим либо гражданином, претендующим на должность судьи, предусмотренных законом сведений;

– в качестве поводов и оснований для возбуждения уголовного дела;

– в доказывании по уголовным делам в соответствии с положениями уголовно-процессуального законодательства РФ, регламентирующими собирание, проверку и оценку доказательств, и в иных случаях, установленных Законом об ОРД [12, с. 320].

Интерпретируя положения ч. 1 ст. 11 Закона об ОРД под решение задач противодействия организованной преступности, можно отметить, что результаты ОРД подразделений уголовного розыска могут использоваться: для подготовки следственных и судебных действий, проведения иных ОРМ по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, совершенных участниками и лидерами банд, ОГ и ПС, выявлению и установлению лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших; для розыска лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия и суда, имущества членов банд, ОГ и ПС, подлежащего конфискации. В данном случае не-

[3] Об утверждении Инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд: приказ МВД России, Министерства обороны РФ, ФСБ России, Федеральной службы охраны РФ, Федеральной таможенной службы, Службы внешней разведки РФ, Федеральной службы исполнения наказаний, Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков, Следственного комитета РФ от 27 сентября 2013 г. № 776/703/509/507/1820/42/535/398/68.

обходимо отметить, что под результатами ОРД мы понимаем сведения, которые получены в соответствии Законом об ОРД, о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного участниками банд, ОГ и ПС преступления, а также о лицах, причастных к их совершению, в том числе скрывшихся от органов дознания, следствия и суда. Такие результаты ОРД могут иметь не только процессуальное значение, т. е. в последующем приобрести форму доказательств, но также могут иметь и иное самостоятельное непроцессуальное оперативно-розыскное значение. На наш взгляд, результаты ОРД подразделений уголовного розыска по противодействию организованной преступности используются для подготовки допроса подозреваемого (обвиняемого), осмотра, освидетельствования, следственного эксперимента, обыска, выемки, наложения ареста на почтово-телеграфные отправления, контроля и записи переговоров, производства судебной экспертизы и иных следственных действий по уголовным делам об организованной преступной деятельности.

Другим направлением использования результатов ОРД является подготовка таких судебных действий по уголовным делам на ОГ и ПС, как опрос подсудимого, свидетелей и потерпевших, осмотр вещественных доказательств; местности и помещений, следственный эксперимент, предъявление для опознания, освидетельствование и других.

Одним из важнейших непроцессуальных направлений собственно применения результатов ОРД подразделений уголовного розыска по противодействию организованной преступности является подготовка проведения других ОРМ по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, совершенных участниками и лидерами банд, ОГ и ПС, выявлению и установлению лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших, а также для розыска лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия и суда, имущества членов банд и других организованных преступных структур.

Исходя из расширительного толкования положений ч. 1 ст. 11 Закона об ОРД, можно сделать следующий вывод, что результаты ОРД могут быть использованы для подготовки и успешного проведения всех видов ОРМ, указанных законодателем в ст. 6 Закона об ОРД.

Вместе с тем для решения задач противодействия организованной преступной деятельности ключевое значение приобретает использование результатов ОРД для подготовки таких ОРМ, как опрос, наведение справок, наблюдение, прослушивание телефонных переговоров, снятие информации с технических каналов связи, получение компьютерной информации и оперативный эксперимент.

Именно в ходе проведения данных ОРМ подразделения уголовного розыска получают наиболее значимую информацию о преступлениях, совершенных участниками и лидерами банд, ОГ и ПС, и лицах, их подготавливающих, совершающих и совершивших, а также разыскиваемых правоохранительными органами лицах, и об имуществе организованных преступных структур, подлежащих аресту на стадии предварительного расследования и конфискации по решению суда.

В соответствии с ч. 2 ст. 11 Закона об ОРД могут являться поводом и основанием для возбуждения уголовного дела, представляться в орган дознания, следователю или в суд, в производстве которого находится дело или материалы проверки, сообщения о преступном посягательстве. Согласно ч. 1 ст. 140 УПК РФ поводами для возбуждения уголовного дела служат: 1) заявление о преступлении; 2) явка с повинной; 3) сообщение о совершенном или готовящемся преступлении, полученное из других источников.

В связи с изложенным следует отметить, что подразделения уголовного розыска, являясь в соответствии со ст. 13 Закона об ОРД оперативным подразделением органов, осуществляющих ОРД, регулярно проводят ОРМ в отношении участников и лидеров банд, ОГ и ПС.

В процессе подготовки и проведения комплексных ОРМ по противодействию организованной преступности подразделения уголовного розыска получают результаты ОРД, которые при соответствующей проверке и оценке *могут вводиться в уголовный процесс на стадии производства непосредственно предварительного расследования*.

Как правило, результаты ОРД подразделений уголовного розыска, разоблачающие преступную деятельность банд, ОГ и ПС, *чтобы быть использованными в отношении участников и лидеров организованных преступных структур на стадии предварительного расследования,* находят свое отражение в положениях п. 3 ч. 1 ст. 140 УПК РФ, т. е. трансформируются в уголовный процесс в форме сообщения о совершенном или готовящемся преступлении, полученном из других источников.

В других случаях, предусмотренных УПК РФ, например по уголовным делам о вымогательстве, мошенничестве, получении взятки в составе организованной группы, при наличии соответствующих результатов ОРД, разоблачающих участников и лидеров ОГ и ПС, сотрудники подразделений уголовного розыска применяют п. 1 ч. 1 ст. 140 УПК РФ.

Вместе с тем, согласно п. 36.1 ст. 5 ст. УПК РФ, закон прямо указывает, что результаты

ОРД – это сведения, полученные в соответствии с Законом об ОРД, о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного преступления, лицах, подготавливающих, совершающих или совершивших преступление и скрывшихся от органов дознания, следствия и суда.

Анализ положений п. 36.1 ст. 5 УПК РФ показывает неразрывную связь с положениями ч. 1 ст. 140 УПК РФ «Поводы и основания для возбуждения уголовного дела». В связи с этим с большой уверенностью можно утверждать, что сведения, полученные в соответствии с Законом об ОРД, о признаках преступления и лицах, причастных к его совершению, в том числе и скрывшихся от органов дознания, следствия и суда, являются наиболее подходящим поводом к возбуждению уголовного дела и началу предварительного расследования, что особенно актуально для противодействия организованной преступности, разоблачения организованной преступной деятельности банд, ОГ и ПС. Однако результаты ОРД в качестве непосредственного повода к возбуждению уголовного дела законодателем не были предусмотрены, что заставляет сотрудников подразделений уголовного розыска при их получении, в зависимости от ситуации, использовать п. 1 или 3 ч. 1 ст. 140 УПК РФ, что является своеобразным процессуальным препятствием для прямого использования результатов ОРД как одного из возможных поводов для возбуждения уголовного дела. На возможность использования результатов ОРД в качестве непосредственного повода для возбуждения уголовного дела нам также указывает и ч. 2 ст. 140 УПК РФ, согласно положениям которой «основанием для возбуждения уголовного дела является наличие достаточных данных, указывающих на признаки преступления». Вне всяких сомнений, результаты ОРД подразделений уголовного розыска в отношении участников и лидеров банд, ОГ и ПС, полученные в соответствии с требованиями Закона об ОРД и представленные в орган дознания следователю или в суд без нарушения требований Инструкции[4], образуют достаточные данные, указывающие на признаки преступления.

Оценивая такие поводы к возбуждению уголовного дела, как заявление о преступлении, явка с повинной и сообщение о преступлении, полученное из иных источников, можно прийти к неоспоримому выводу, что необходимо провести достаточно объемный комплекс проверочных мероприятий, чтобы данные, указывающие на признаки преступления, в качестве основания были достаточны для возбуждения уголовного дела, поскольку заявления о преступлениях еще нужно перепроверить. Критической оценки заслуживает и ничем не подтвержденная явка с повинной, а сообщение о преступлении, полученное из иных источников, необходимо проверить и установить источник его получения. При осуществлении ОРД сотрудники подразделений уголовного розыска как раз и получают те необходимые достаточные данные, указывающие на признаки преступления. Такими достаточными данными по материалам проверки по фактам *преступной деятельности ОГ и ПС* могут быть результаты прослушивания телефонных переговоров, снятия информации с технических каналов связи, наблюдения, оперативного эксперимента, проверочной закупки и контролируемой поставки. Из содержания п. 6 вышеуказанной Инструкции следует, что результаты ОРД могут быть представлены не только в форме рапорта об обнаружении признаков преступления или сообщения о результатах данной деятельности. В таком случае следует отметить, что рапорт об обнаружении признаков преступления, согласно ст. 143 УПК РФ, является сообщением о совершенном или готовящемся преступлении, полученным из иных источников, что отражено в ч. 1 ст. 140 УПК РФ.

Согласно положениям ч. 2 ст. 11 Закона об ОРД результаты ОРД могут использоваться в доказывании по уголовным делам в соответствии с положениями УПК РФ, регламентирующими собирание, проверку и оценку доказательств. В соответствии со ст. 85 УПК РФ доказывание состоит в собирании, проверке и оценке доказательств в целях установления обстоятельств, предусмотренных ст. 73 УПК РФ. Частью 1 ст. 73 УПК РФ «Обстоятельства, подлежащие доказыванию» установлено, что при производстве по уголовному делу подлежат доказыванию: 1) событие преступления (время, место, способ и другие обстоятельства совершения преступления); 2) виновность лица в совершении преступления, форма его вины и мотивы; 3) обстоятельства, характеризующие личность обвиняемого; 4) характер и размер вреда, причиненного преступлением; 5) обстоятельства, исключающие преступность и наказуемость деяния; 6) обстоятельства, смягчающие и отягчающие наказание; 7) обстоятельства, которые могут повлечь освобождение от уголовной ответственности и наказания, и иные обстоятельства.

В соответствии с ч. 1 ст. 74 УПК РФ доказательствами по уголовному делу являются лю-

[4] Об утверждении Инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд: приказ МВД России, Министерства обороны РФ, ФСБ России, Федеральной службы охраны РФ, Федеральной таможенной службы, Службы внешней разведки РФ, Федеральной службы исполнения наказаний, Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков, Следственного комитета РФ от 27 сентября 2013 г. № 776/703/509/507/1820/42/535/398/68.

бые сведения, на основе которых суд, прокурор, следователь, дознаватель в порядке, определенном настоящим кодексом, устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств, подлежащих доказыванию при производстве по уголовному делу, а также иных обстоятельств, имеющих значение для уголовного дела.

Согласно ч. 2 ст. 74 УПК РФ в качестве доказательств допускаются: 1) показания подозреваемого, обвиняемого; 2) показания потерпевшего, свидетеля; 3) заключение и показания эксперта; 4) заключение и показания специалиста; 5) вещественные доказательства; 6) протоколы следственных и судебных действий; 7) иные документы. Таким образом, анализ положений Закона об ОРД и УПК РФ позволяет сделать вывод, что результаты ОРД как таковыми непосредственными доказательствами по уголовному делу не являются.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечал, что результаты ОРД являются лишь сведениями об источниках тех фактов, которые, будучи полученными с соблюдением требований Закона об ОРД, могут стать доказательствами только после закрепления их надлежащим процессуальным путем, а именно на основе соответствующих норм уголовно-процессуального закона, т. е. как это предписывается ч. 1 ст. 49 и ч. 2 ст. 50 Конституции Российской Федерации[5]. Таким образом, в процессуальном смысле говорить о результатах ОРД преждевременно, а речь может идти о сведениях, которые предстоит установить. Вместе с тем при разоблачении членов банд, ОГ и ПС подразделения уголовного розыска активно применяют все *формы* использования результатов ОРД, которые были рассмотрены нами ранее, и набольший интерес, конечно же, вызывает их трансформация в сферу уголовно-процессуального производства, поскольку практически во всех случаях сведения о подготовке, совершении и сокрытии преступлений, а также о лицах, причастных к их совершению, оперативные подразделения органов внутренних дел получают в результате проведения ОРМ.

Анализ оперативно-служебной деятельности подразделений уголовного розыска показывает, что на основе результатов ОРД лишь только формируются такие виды доказательств, как вещественные доказательства, протоколы следственных и судебных действий, иные документы, а также результаты ОРД могут иметь ориентирующее значение для подготовки таких следственных действий, как допрос подозреваемого, обвиняемого; допрос свидетеля, потерпевшего, заключения и показания эксперта; заключения и показания специалиста, а также проведения ОРМ по поручению следователя. Вместе с тем результаты прослушивания телефонных переговоров, снятия информации с технических каналов связи, наблюдения, проверочной закупки, оперативного эксперимента и других ОРМ напрямую не могут использоваться в качестве доказательств, но могут быть введены в уголовный процесс путем перевода их в вещественные доказательства и иные документы путем осмотров и вынесения постановлений о признании следователем их вещественными доказательствами по уголовному делу. Подразделения уголовного розыска при проведении комплекса ОРМ, как «Прослушивание телефонных переговоров», «Снятие информации с технических каналов связи», «Наблюдение», «Проверочная закупка», «Оперативный эксперимент», «Контролируемая поставка» и др. получают фактические данные о преступной деятельности банд, ОГ и ПС, которые отражаются на материальных (физических) носителях информации (фонограммах, видеограммах, фотоснимках, лазерных дисках), а также в оперативно-служебных документах (справках, рапортах, актах, постановлениях, протоколах, сводках ПТП, СИТКС) и в других материалах. Сами документы и материальные носители не являются результатами ОРД, поскольку отображают лишь информацию, полученную подразделениями уголовного розыска в рамках дел оперативного учета, и фиксируют результат их действии и приобретают статус доказательств в рамках уже возбужденного уголовного дела. Таким образом, результаты ОРД подразделений уголовного розыска по противодействию организованной преступности заключаются в содержании лишь такой информации, которая отражена в докумен-

[5] По жалобе граждан М. Б. Никольской и М. И. Сапронова на нарушение их конституционных прав отдельными положениями Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 февраля 1999 г. № 18-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.03.2020);

Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Галаниной Елены Валерьевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 1 части 5 статьи 3 Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»: определение Конституционного Суда РФ от 25 ноября 2010 г. № 1479-О-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.03.2020);

Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Лункина Вячеслава Владимировича и Лункина Виталия Владимировича на нарушение их конституционных прав частью второй статьи 11 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», пунктом 4 части второй статьи 38, частью первой статьи 86 и статьей 89 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 января 2012 г. № 167-О-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.03.2020);

Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Федеративной Республики Нигерия Нволиса Эмска Оситадимма на нарушение его конституционных прав статьями 85 и 89 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2015 г. № 999-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.03.2020).

тах и на материальных носителях. *Вместе с тем следует отметить, что данные по результатам «получения компьютерной информации» являются не оперативно-служебными документами, а их содержанием.* Следовательно, результаты ОРД – это не фактические данные, а сведения о фактах, как отмечается в УПК РФ и рассмотренных ранее определениях Конституционного Суда Российской Федерации. Положения УПК РФ, регламентирующие институт доказывания, не предусматривают использования результатов ОРД в качестве доказательств, что существенно снижает возможности правового регулирования их непосредственной трансформации, а также введения в уголовный процесс, и требует, на наш взгляд, корректировки положений ст. 5 и 74 УПК РФ относительно прямого использования результатов ОРД в качестве доказательств, а не формирования на их основе вещественных доказательств (видеокассет, лазерных дисков, CD-дисков с материалами аудио – и видеозаписи), протоколы следственных действий (протоколы осмотров предметов, протоколы расшифровки аудио- и видеозаписи и иных документов). Анализ результатов ОРД подразделений уголовного розыска показывает, что наиболее часто в качестве доказательств по уголовным делам в отношении участников и лидеров банд, ОГ и ПС и иных организованных преступных структур используются протоколы следственных действий, вещественные доказательства и иные документы, сформированные на основе таких ОРМ, как прослушивание телефонных переговоров – 89,7 %, снятие информации с технических каналов связи – 84 %, наблюдение –70,3 %, оперативный эксперимент – 57,1 % случаев, что подтверждается данными опроса сотрудников и руководителей подразделений уголовного розыска [21].

Слабо используются сотрудниками подразделений уголовного розыска в доказывании результаты таких ОРМ, как: «Обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств» – 34,3 % опрошенных, «Оперативное внедрение» – 26,9 % опрошенных, «Получение компьютерной информации» – отметили всего 11,4 % анкетируемых нами сотрудников и руководителей подразделений уголовного розыска [21].

В ходе судебных слушаний по уголовным делам в отношении участников и лидеров ОГ и ПС часто из числа доказательств исключаются результаты ОРМ: «Опрос» – с использованием полиграфа; «Наблюдение», проведенное негласно; «Прослушивание телефонных переговоров», «Отождествление личности». Данные мероприятия проведены с нарушением требований УПК РФ. Вместе с тем часто признаются судом недопустимыми результаты технических мероприятий, проведенных силами подразделений с санкции суда в условиях СИЗО и осмотра жилища [21]. Использование результатов ОРД подразделений уголовного розыска не ограничивается основными направлениями их применения, предусмотренными положениями ст. 11 Закона об ОРД. Законодатель отразил возможность использования результатов ОРД для подготовки и осуществления следственных и судебных действий, проведения ОРМ по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, выявлению и установлению лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших, в качестве повода и основания для возбуждения уголовного дела, розыска лиц и имущества, подлежащего конфискации, а также в доказывании по уголовным делам. Однако они остались не охваченными и не закрепленными на уровне оперативно-розыскного законодательства с целью возможности использования результатов ОРД органов внутренних дел в сфере оперативно-розыскной профилактики и *оперативного поиска*.

Мы считает, что направления использования результатов ОРД, отраженные в ч. 1–3 ст. 11 Закона Об ОРД, не предусматривают в буквальном толковании *их использование* в оперативно-розыскной профилактике организованной преступности, а также в процессе *оперативного поиска* в криминальной среде, в том числе среди участников и лидеров банд, ОГ и ПС общеуголовной, экстремистской и террористической направленности.

Таким образом, полагаем, что данные направления использования результатов ОРД можно отнести к сфере решения иных задач в противодействии подразделениями уголовного розыска организованной преступности, что соответственно требует своего нормативного закрепления в положениях ст. 11 Закона Об ОРД.

Аргументация по изменению статуса результатов ОРД может носить комплексный характер, если основывается не только на анализе уголовно-процессуального и оперативно-розыскного законодательства, но и на анализе уголовного судопроизводства, а также исследовании механизмов функционирования всей правоохранительной системы с выявлением факторов ее недостаточной эффективности по причине неиспользования результатов ОРД на стадии судопроизводства. Так, в ходе анализа за 2015–2019 гг. вступивших в законную силу приговоров по уголовным делам на ОГ и ПС в 54 субъектах РФ в 97 % случаев судами были признанны законными и допустимыми доказательства, полученные на основе результатов ОРД подразделений уголовного розыска, и только в 3 % случаев такие доказательства были исключены из ма-

териалов обвинения прокуроров или признаны судом недопустимыми [21].

Основными факторами недостаточной эффективности правоохранительной системы по причине неиспользования результатов ОРД на стадии судопроизводства, на наш взгляд, являются:

– отсутствие правового механизма прямого введения результатов ОРД в уголовное производство;

– отсутствие единого нормативно-правового регулятора по гармонизации положений Закона об ОРД и УПК РФ в части использования результатов ОРД в уголовном производстве;

– отсутствие необходимых профессиональных знаний у сотрудников оперативных подразделений органов внутренних дел и следователей по введению в уголовное производство результатов ОРД в отношении лидеров ОГ и ПС;

– недостаточный уровень материально-технического обеспечения оперативных подразделений органов внутренних дел;

– недостаточный уровень научно-технических разработок по подготовке и проведению специальных технических мероприятий, связанных со снятием информации с технических каналов связи и получением компьютерной информации, и последующему введению их результатов в уголовное производство;

– необходимость дополнительной проработки учебных программ по дисциплинам «Оперативно-розыскная деятельность органов внутренних дел» и «Уголовный процесс» в части дополнительного более глубокого изучения вопросов использования результатов ОРД в уголовном судопроизводстве;

– недостаточный уровень международного сотрудничества с правоохранительными органами зарубежных государств в части использования результатов ОРД в уголовном процессе.

Для сравнения: в Соединенных Штатах Америки отмечается наиболее радикальный подход по трансформации оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной функции, когда сотрудники уголовной полиции США часто являются как детективами, так и следователями. По правилам уголовного процесса в Соединенных Штатах Америки процедуры оперативной работы и предварительного расследования совмещены, и сведения, полученные в ходе проведения мероприятий, могут использоваться судом в качестве доказательств по делу.

Оперативно-следственная работа ФБР, именуемая «активным» расследованием, обеспечивает в должной мере раскрытие преступлений. По окончании основных мероприятий по выявлению и собиранию данных для изобличения виновных полицейские, проводившие оперативно-сыскные и следственные действия, информируют своего руководителя, предоставляя отчет, после чего материалы направляются письмом местному прокурору для последующей передачи в суд и начала предварительного слушания по делу.

Тайные операции сотрудники ФБР проводят только на стадии предварительного расследования. При этом их проведение на этапе предварительной проверки законом не допускается. Так называемым тайным агентом может стать любой сотрудник ФБР, который имеет полномочия участвовать в противоправной деятельности. В таких случаях он выступает главным свидетелем со стороны обвинения на стадии судебного следствия. При этом каждая операция, которая так или иначе предполагает, по сути, склонение лица к участию в противоправной деятельности, должна быть должным образом письменно санкционирована директором ФБР и согласована с органами прокуратуры. Подобные по содержанию формы использования результатов ОРД на стадии уголовного производства применяют и в Канаде.

Особенностью законодательства Германии, относящегося к порядку проведения оперативно-розыскных и ограничительных мероприятий, является присутствие правовых регуляторов, предусматривающих уведомление участников процесса, права которых были нарушены или ограничены, если это не ставит под угрозу саму цель расследования по делу. Отличительным признаком использования конфидентов является возможность их приобретения среди любых категорий граждан.

Уголовное преследование в Германии является основной задачей органов прокуратуры, в связи с чем работники криминальной полиции, как правило, осуществляют исключительно ОРМ и первоначальные следственные действия по делу.

В ходе анализа правоприменительной практики в Германии закономерно пришли к выводу, что каждый служащий должен иметь навыки выявления правонарушений, а также осуществления на месте преступления и осмотра места происшествия неотложных следственных действий, которые затем напрямую используются в уголовно-процессуальной деятельности.

Во Франции перехват информации на каналах телефонной, телеграфной, почтовой и иной связи вне рамок уголовного дела сроком на 4 месяца в целях поиска информации, наряду с обеспечением национальной безопасности, возможен для предупреждения и пресечения актов терроризма, бандитизма и организованной преступной деятельности, что санкционируется премьер-министром по мотивированному запросу соответственно подведомственности: министра обороны, министра внутренних

дел, руководителя таможни Франции. Для того, чтобы оградить этот процесс от возможных злоупотреблений, премьер-министр Франции обязан ежегодно планировать «квоты» проведения таких мероприятий для отдельных министерств и силовых ведомств страны.

При расследовании уголовных дел ограничительные мероприятия возможны исключительно с санкции следственного судьи по преступлениям, за которые предусмотрено наказание в виде тюремного заключения на срок от двух лет. Как правило, никаких исключений не бывает.

В законодательстве Франции не содержится каких-либо исключений, касающихся перехвата сообщений, связанных с занятием лицом государственной должности (депутаты, судьи и т. д.). Однако прослушивание адвоката возможно, если должным образом и своевременно будет извещен президент Ассоциации юристов Франции.

Таким образом, представляется возможным сформулировать следующий вывод по определению дефиниции «использования результатов оперативно-розыскной деятельности подразделений уголовного розыска», под которым следует понимать комплекс правовых, организационных и тактических мероприятий, предусматривающий сбор, анализ и оценку сведений, полученных в соответствии с Законом об ОРД, о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного преступления, а также о лицах, его подготавливающих, совершающих или совершивших, а также скрывшихся от органов дознания, следствия и суда.

Список литературы:

1. *Гирько С. И., Исиченко А. П.* Проблема правового регулирования оперативно-розыскной деятельности // Бюллетень «Оперативно-розыскная работа». 2003. № 2 (169).
2. *Бедняков И. Д.* Непроцессуальная информация и расследование преступлений. М.,1991.
3. *Белкин Р. С., Винберг А. И.* Криминалистика и доказывание. М., 1969.
4. *Доля Е. А.* Новая Конституция и уголовно-процессуальная деятельность // Российская юстиция. 1994. № 4.
5. *Доля Е. А.* Использование в доказывании результатов оперативно – розыскной деятельности. М., 1996.
6. *Дорохов В. Я.* Природа вещественных доказательств // Советское государство и право. 1971. № 10.
7. *Зажицкий В. И.* Правовая регламентация деятельности по обнаружению признаков преступления // Правоведение. 1992 г. № 4.
8. *Земскова А. В.* Использование результатов ОРД при расследовании преступлений: некоторые проблемы правового регулирования // Бюллетень «Оперативно-розыскная работа». 2004. № 1 (172).
9. *Зинатуллин З. З.* Уголовно-процессуальное доказывание: учеб. пособ. Ижевск, 1993.
10. *Зникин В. К.* Использование оперативно-розыскной информации в уголовно – процессуальном доказывании: дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1998.
11. *Кипнис Н. М.* Допустимость доказательств в уголовном судопроизводстве. М., 1995.
12. *Климов И. А.* Оперативно-розыскная деятельность: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2015.

References:

1. *Gir'ko S. I., Isichenko A. P.* Problema pravovogo regulirovaniya operativno-rozysknoj deyatel'nosti // Byulleten' «Operativno-rozysknaya rabota». 2003. № 2 (169).
2. *Bednyakov I. D.* Neprocessual'naya informaciya i rassledovanie prestuplenij. M.,1991.
3. *Belkin R. S., Vinberg A. I.* Kriminalistika i dokazyvanie. M., 1969.
4. *Dolya E. A.* Novaya Konstituciya i ugolovno-processual'naya deyatel'nost' // Rossijskaya yusticiya. 1994. № 4.
5. *Dolya E. A.* Ispol'zovanie v dokazyvanii rezul'tatov operativno – rozysknoj deyatel'nosti. M., 1996.
6. *Dorohov V. Ya.* Priroda veshchestvennyh dokazatel'stv // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1971. № 10.
7. *Zazhickij V. I.* Pravovaya reglamentaciya deyatel'nosti po obnaruzheniyu priznakov prestupleniya // Pravovedenie. 1992 g. № 4.
8. *Zemskova A. V.* Ispol'zovanie rezul'tatov ORD pri rassledovanii prestuplenij: nekotorye problemy pravovogo regulirovaniya // Byulleten' «Operativno-rozysknaya rabota». 2004. № 1 (172).
9. *Zinatullin Z. Z.* Ugolovno-processual'noe dokazyvanie: ucheb. posob. Izhevsk, 1993.
10. *Znikin V. K.* Ispol'zovanie operativno-rozysknoj informacii v ugolovno – processual'nom dokazyvanii: dis. ... kand. yurid. nauk. Tomsk, 1998.
11. *Kipnis N. M.* Dopustimost' dokazatel'stv v ugolovnom sudoproizvodstve. M., 1995.
12. *Klimov I. A.* Operativno-rozysknaya deyatel'nost': uchebnik dlya studentov vuzov, obuchayushchihsya po special'nosti «YUrisprudenciya». M., 2015.
13. *Larin A. M.* Rassledovanie po ugolovnomu delu. Planirovanie, organizaciya. M., 1970.

13. *Ларин А. М.* Расследование по уголовному делу. Планирование, организация. М., 1970.
14. *Лупинская П. А.* Основания и порядок принятия решений о недопустимости доказательств // Российская юстиция. 1994. № 11.
15. *Мазеин В. Т., Шевелев С. М.* Некоторые проблемы использования результатов ОРД в уголовном процессе и их процессуальной защиты // Бюллетень «Оперативно-розыскная работа». 2001. № 2 (161).
16. *Миньковский Г. М.* Комментарий к УПК РСФСР. М., 1995.
17. *Мищенко Л. В.* Об оптимизации процедуры передачи результатов оперативно-розыскной деятельности следователю // Бюллетень «Оперативно-розыскная работа». 2001. № 2 (161).
18. *Терехин В. В.* Актуальные вопросы использования результатов оперативно-розыскной деятельности в уголовно-процессуальном доказывании // Бюллетень «Оперативно-розыскная работа». 2009. № 1 (192).
19. *Эзрохин П. В.* Совершенствование результативности оперативно-розыскной деятельности подразделений уголовного розыска по противодействию организованной преступности // Оперативник (сыщик). 2018. № 1 (54).
20. *Эзрохин П. В.* Некоторые аспекты теории и практики использования в уголовном судопроизводстве России результатов ОРД по делам оперативной разработки межрегиональных организованных групп и преступных сообществ в сфере криминального наркобизнеса: матер. межведомственной науч.-практ. конф. М., 2011 г.
21. *Эзрохин П. В.* Аналитический обзор по результатам анкетирования сотрудников подразделений уголовного розыска 54 субъектов РФ по вопросам проблематики противодействия организованной преступности. М., 2018.
22. Сборники ГИАЦ МВД Российской Федерации (2015–2019 гг.). М., 2020.

14. *Lupinskaya P. A.* Osnovaniya i poryadok prinyatiya reshenij o nedopustimosti dokazatel'stv // Rossijskaya yusticiya. 1994. № 11.
15. *Mazein V. T., Shevelev S. M.* Nekotorye problemy ispol'zovaniya rezul'tatov ORD v ugolovnom processe i ih processual'noj zashchity // Byulleten' «Operativno-rozysknaya rabota». 2001. № 2 (161).
16. *Min'kovskij G. M.* Kommentarij k UPK RSFSR. M., 1995.
17. *Mishchenko L. V.* Ob optimizacii procedury peredachi rezul'tatov operativno-rozysknoj deyatel'nosti sledovatelyu // Byulleten' «Operativno-rozysknaya rabota». 2001. № 2 (161).
18. *Terekhin V. V.* Aktual'nye voprosy ispol'zovaniya rezul'tatov operativno-rozysknoj deyatel'nosti v ugolovno-processual'nom dokazyvanii // Byulleten' «Operativno-rozysknaya rabota». 2009. № 1 (192).
19. *Ezrohin P. V.* Sovershenstvovanie rezul'tativnosti operativno-rozysknoj deyatel'nosti podrazdelenij ugolovnogo rozyska po protivodejstviyu organizovannoj prestupnosti // Operativnik (syshchik). 2018. № 1 (54).
20. *Ezrohin P. V.* Nekotorye aspekty teorii i praktiki ispol'zovaniya v ugolovnom sudoproizvodstve Rossii rezul'tatov ORD po delam operativnoj razrabotki mezhregional'nyh organizovannyh grupp i prestupnyh soobshchestv v sfere kriminal'nogo narkobiznesa: mater. mezhvedomstvennoj nauch.-prakt. konf. M., 2011 g.
21. *Ezrohin P. V.* Analiticheskij obzor po rezul'tatam anketirovaniya sotrudnikov podrazdelenij ugolovnogo rozyska 54 sub"ektov RF po voprosam problematiki protivodejstviya organizovannoj prestupnosti. M., 2018.
22. Sborniki GIAC MVD Rossijskoj Federacii (2015–2019 gg.). M., 2020.

Для цитирования:

Эзрохин П. В. Правовые институты использования результатов оперативно-розыскной деятельности подразделений уголовного розыска // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 3 (55). С. 77–87.

For citation:

Ezrohin P. V. Legal institutions for using the results of operational and investigative activities of criminal investigation units // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. № 3 (55). P. 77–87.

НАУЧНО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ проблемы

И. В. ГОРОШКО,
профессор кафедры
информационных технологий,
доктор технических наук, профессор
Академия управления МВД России
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8
заведующий отделом информационных
технологий и правовой статистики
Университет прокуратуры
Российской Федерации
Российская Федерация, 117638, г. Москва,
ул. Азовская, д. 2, корп. 1
E-mail: GGoroshko@agprf.org

I. V. GOROSHKO
Doctor of Technology, Professor
Professor at the Department of Information
Technologies
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
Head of the Department of Information
Technologies and Legal Statistics
University of Prosecutor's Office
of the Russian Federation Russian Federation,
117638, Moscow, Azovskaya St., 8, 1
E-mail: GGoroshko@agprf.org

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

Scientific speciality:
12.00.11 – Judicial Activities,
Prosecutorial Activities,
Human Rights and Law Enforcement.

ORCID 0000–0002–0749–992X

УДК 34.01:351.741

Дата поступления: 2 июня 2020 г.
Дата принятия статьи в печать: 25 сентября 2020 г.

Актуальные вопросы правоохранительной деятельности в условиях информационного общества

Topical issues of law enforcement in the information society

Аннотация

Актуальность обращения к теме раскрытия содержания правоохранительной деятельности обусловлена процессами цифровизации, проходящими в системе государственного управления и связанными с построением в России информационного общества.

Постановка проблемы: построение в России информационного общества призвано способствовать совершенствованию системы государственного управления, повышению ее эффективности, формированию партнерских отношений между властью,

Annotation

The relevance of addressing the topic of disclosure of the content of law enforcement activities is due to the digitalization processes taking place in the public administration system related to the construction of an information society in Russia.

Problem statement: building an information society in Russia is designed to help improve the system of public administration, increase its efficiency, and form partnerships between the government, citizens, and businesses. Modern trends are reflected in all areas of state activity, including law enforcement. The expansion of its functionality due to new tasks related, among other things,

гражданами и бизнесом. Современные тенденции находят свое отражение во всех направлениях деятельности государства, в том числе и в правоохранительной деятельности. Расширение ее функционала за счет новых задач, связанных, в том числе, с обеспечением реализации цифровых прав, требует пересмотра трактовки ее содержания.

Цель исследования: выработка новых подходов к раскрытию содержания правоохранительной деятельности в условиях информационного общества.

Методы исследования: диалектико-материалистический, герменевтика, системный, формально-юридический.

Результаты и ключевые выводы: правоохранительная деятельность в обозримом историческом периоде не меняет по сути своей природы и предназначения. Вместе с тем, как и многие другие направления деятельности государства, она находится под влиянием проходящих в нем процессов. Внедрение менеджериального подхода в систему государственного управления в рамках реализации концепции сервисного государства, ориентация на использование инновационных информационных технологий, призванная повысить эффективность управления, содержат в себе определенные вызовы для правоохранительных органов, ставят перед ними задачу скорейшей адаптации к новым условиям. Решение данной задачи следует искать в уточнении теоретических положений, касающихся правоохранительной деятельности в информационном обществе и определения ее приоритетов. Раскрывая содержание правоохранительной деятельности, в статье предлагается при ее реализации сделать акцент на охране права как регулятора общественных отношений и его использовании при осуществлении взаимодействия с физическим и юридическими лицами.

Ключевые слова: *государственное управление; информационное общество; менеджмент; правоотношения; правоохранительная деятельность; цифровая трансформация.*

to ensuring the implementation of digital rights, requires a revision of the interpretation of its content.

The purpose of the study: to develop new approaches to the disclosure of the content of law enforcement activities in the information society.

Research methods: dialectical-materialistic, hermeneutics, system, formal-legal.

Results and key conclusions: law enforcement activity in the foreseeable historical period does not change its nature and purpose. At the same time, like many other areas of state activity, it is influenced by the processes taking place in it. The introduction of a managerial approach to the public administration system as part of the implementation of the service state concept, the focus on the use of innovative information technologies designed to improve management efficiency, contain certain challenges for law enforcement agencies, and set them the task of adapting to new conditions as soon as possible. The solution to this problem should be sought in clarifying the theoretical provisions concerning law enforcement in the information society and determining its priorities. Revealing the content of law enforcement activities, the article suggests that its implementation should focus on the protection of law as a regulator of public relations and its use in interaction with individuals and legal entities.

Key words: *public administration; information society; management; legal relations; law enforcement; digital transformation.*

С известной долей уверенности можно утверждать, что общая направленность правоохранительной деятельности в любом государстве остается независимо от господствующей формы правления и политической системы общества.

В Дохинской декларации, принятой на Тринадцатом Конгрессе Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию, эта направленность сформулирована как приверженность государств – чле-

нов Организации Объединенных Наций обеспечению верховенства права и предупреждению, и противодействию преступности во всех ее проявлениях на национальном и международном уровнях, соблюдению и уважению прав человека и основных свобод[1].

Вместе с тем при раскрытии содержания понятия «правоохранительная деятельность» в применении к конкретной страновой юрисдикции нельзя не учитывать и национальную специфику, которая обусловлена особенностями государственного устройства, правовыми традициями, степенью развитости форм общественного сознания и т. п. [6, с. 26–38]

В Российской Федерации сложился подход, согласно которому правоохранительная деятельность обосабливается от других видов юридической деятельности (например, таких, как правозащитная) используемыми мерами воздействия субъектов, ее осуществляющих. Таковыми являются регламентированные законом меры государственного принуждения и взыскания, направленные на правонарушителей [8, с. 5].

Если проанализировать существующие оценки сути правоохранительной деятельности, присутствующие в работах ряда ученых, то можно заметить одну особенность. В них, как правило, понятия «охрана» и «защита» используются совместно как синонимичные. Так, авторы учебника под общей редакцией В. П. Божьева и Б. Я. Гаврилова трактуют правоохранительную деятельность как «предусмотренную действующим законодательством государственную или санкционированную государством деятельность, направленную *на охрану и защиту* (здесь и далее – наш курсив. – И. Г.) прав граждан, юридических лиц и государства и обеспечение выполнения ими своих обязанностей, осуществляемую, как правило, в определенном процессуальном порядке специально уполномоченными на то лицами и связанную с применением законных мер государственного принуждения» [9, с. 25].

Созвучное определение приводит С. М. Кузнецов, который рассматривает правоохранительную деятельность как «состоящую *в защите и охране прав и свобод человека и гражданина*, а также законных прав и интересов юридических лиц» [7, с. 130].

А. Ю. Гулягин правоохранительной считает деятельность «только несудебных государственных органов *по охране и защите прав,* осуществляемую путем применения властных полномочий по отношению к лицам, не состоящим с ними в отношениях подчинения типа «работодатель – работник» [4, с. 25].

Представляется, что подобное объединение требует своего объяснения, тем более, что, если подходить с позиций лексической трактовки терминов «охрана» и «защита», мы можем столкнуться с иной интерпретацией.

Согласно толковому словарю Т. Ф. Ефремовой лексема «охрана» в своем денотативном определении означает процесс действия по глаголу «охранять»: «наблюдать за сохранностью, безопасностью кого-либо или чего-либо; стеречь» [13]. Основной характеристикой этого процесса является то, что он способствует обеспечению безопасности охраняемого объекта, контроля за его целостностью и доступностью.

Защита же (от глагола «защищать») предполагает оборону, ограждение от неприязненного воздействия, от неприятеля или совершение некоторых принудительных действий в его отношении, совершаемых в интересах защищаемого [14].

Другими словами, если принимать во внимание отмеченную лексическую трактовку, совместное упоминание в приведенных выше определениях правоохранительной деятельности терминов «охрана» и «защита» вряд ли можно признать правомерным, тем более, что при охране, следуя лексическому анализу, не должны использоваться никакие меры принуждения.

Вместе с тем нельзя не заметить, что практика демонстрирует нам многочисленные случаи, когда правоохранительные органы, участвующие, например, в охране общественного порядка при проведении массовых мероприятий (собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетирований), применяли законодательно разрешенное силовое воздействие к нарушителям правопорядка и тем самым способствовали реализации прав граждан, закрепленных в ст. 31 Конституции Российской Федерации[2]. Однако и в этих ситуациях можно утверждать, что они (правоохранительные органы) не охраняли, а защищали права.

Как образно заметил В. В. Лазарев, «правоохранительные органы... вступают в дело чаще всего тогда, когда право уже нарушено, в силу чего в строгом смысле слова трудно охарактеризовать эти структуры как правоохранительные» [10, с. 6].

[1] Организация Объединенных Наций [Электронный ресурс]. URL: https://undocs.org/ru/A/RES/70/174 (дата обращения: 12.05.2020).

[2] Конституция Российской Федерации: офиц. текст // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

Таким образом, уточнив различия в содержании понятий «охрана» и «защита», мы предлагаем интерпретацию правоохранительной деятельности как деятельности специально управомоченных государственных органов, направленную на обеспечение в обществе *охраны права и его реализации*, осуществляемую с использованием комплекса законодательно установленных мер.

Раскрывая содержание понятия «правоохранительная деятельность», прежде всего заметим, что оно по-прежнему может считаться дискуссионным, несмотря на большое количество учебников и специальной литературы, посвященной данной проблематике.

Сегодня сложилось два подхода к пониманию правоохранительной деятельности – широкий и узкий, конкретная наполненность которых отличается в зависимости от выбранного основания для классификации.

Так, по такому основанию, как субъекты правоохранительной деятельности, сторонники широкого подхода говорят о том, что она осуществляется всеми органами законодательной, исполнительной и судебной власти, обеспечивающими соблюдение прав и свобод человека и гражданина, поддержание законности и правопорядка [5, с. 34].

Для узкого подхода характерно представление правоохранительной деятельности как деятельности только несудебных государственных органов по охране прав, осуществляемую путем применения властных полномочий по отношению к лицам, не состоящим с ними в отношениях подчинения типа «работодатель – работник» [3, с. 25].

Некоторые авторы выделяют государственные органы, для которых правоохранительная деятельность является основным видом деятельности, для других – второстепенной и осуществляется наряду с другими [9, с. 28].

Здесь мы не будем останавливаться на обсуждении часто дискутируемой роли и участия в правоохранительной деятельности таких институтов, как адвокатура и нотариат.

Заметим лишь, что согласно ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» адвокатура «не входит в систему органов государственной власти...»[3]. Адвокаты действуют в целях защиты прав, свобод и интересов физических и юридических лиц. Нотариат выполняет похожие функции и призван обеспечивать «защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц...»[4].

Рассматривая содержание правоохранительной деятельности с точки зрения ее направленности, ученые обращают внимание, что в широком смысле она ориентирована на охрану юридических норм права от нарушений. В узком же смысле слова она представляет собой специализированную деятельность по правовой охране общественных отношений [3, с. 31–32].

Не ставя своей целью в настоящей статье анализировать достоинства и недостатки приведенных выше подходов, мы солидаризируемся с мнением ряда специалистов (например, Е. В. Болотина), которые считают сегодня главным в правоохранительной деятельности профилактическое, предупредительное начало, устранение препятствий в реализации норм права [2, с. 18].

Являясь одной из правовых форм реализации охранительной функции государства, правоохранительная деятельность зависит от социально-экономической, политической ситуации, складывающейся в обществе, актуальных тенденций развития общественных отношений, уровня правосознания и правовой культуры и т. п.

Сегодня мы являемся свидетелями процесса построения информационного общества, которое приходит на смену обществу постиндустриальному.

Суть этого процесса достаточно лаконично охарактеризовал Клаус Шваб, президент Всемирного экономического форума, который описал создаваемый новый мир как мир, в котором «виртуальные и физические системы производства гибко взаимодействуют между собой на глобальном уровне» [11, с. 19].

Действительно, искусственный интеллект (ИИ), Интернет вещей, роботизация, виртуализация распространяются масштабно и внедряются во все сферы человеческой жизнедеятельности, преобразуя его природную, экономическую и гуманитарную среду обитания.

Предполагается, что в недалеко будущем к объектам реального мира будут подсоединены более 20 млрд датчиков, что позволит создать цифровые двойники для миллиардов сущностей [12]. В результате конкретные физические лица или технические объекты будут заменены их точными цифровыми отображениями, которые могут быть использованы для

[3] Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации: федер. закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ (ред. от 02.12.2019) // СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102.

[4] Основы законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-1 (ред. от 27.12.2019) // Рос. газ. 1993. 11 марта. № 10.

моделирования и прогнозирования поведения людей как в обыденных, так и в чрезвычайных ситуациях.

Цифровые платформы, использующие современную информационную инфраструктуру, способствуют распространению новых моделей взаимодействия производителей и потребителей, формированию «экономики по требованию». Подходы к организации бизнеса, применяемые такими компаниями, как Alibaba, Amazon, Uber, Яндекс, позволяют обеспечить совместный доступ к технике, технологическому оборудованию и ресурсам различных физических и юридических лиц, минуя многочисленные бюрократические формальности.

Все большое распространение получили краудфандинговые площадки, аккумулирующие денежные средства для различных стартапов и социальных проектов.

Современные тенденции развития вышеперечисленных процессов достаточно красноречиво иллюстрирует лепестковая диаграмма распределения динамики совокупного среднегодового темпа роста инвестиций (CAGR) по различным направлениям цифровой экономики (рис.).

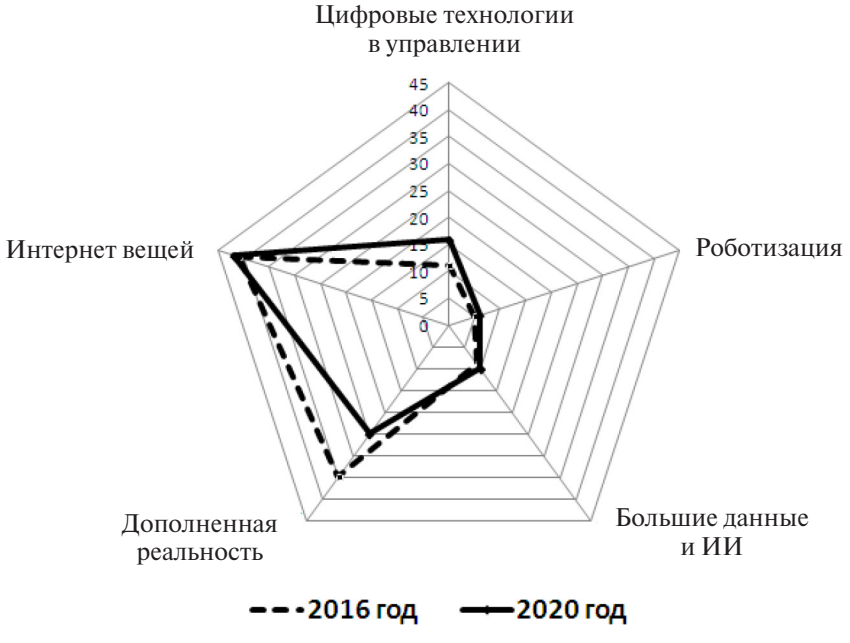

Рис. Динамика CAGR 2016–2020 гг.

Аналогичные процессы происходят сегодня и в Российской Федерации, в которой развитие информационного общества и формирование цифровой экономики провозглашены стратегическими целями на ближайшие десятилетия.

Их достижение предполагает обеспечение комплекса национальных интересов, среди которых повышение эффективности государственного управления и развитие свободного, устойчивого и безопасного взаимодействия граждан и организаций, органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления[5].

Особенно отметим, что цифровизация самым непосредственным образом способствует воплощению в жизнь социального заказа на переход от властного, «вмешивающегося» к позитивному, «предоставляющему» государственному управлению в рамках концепции «сервисного государства» [1, с. 51–64].

Инновационные цифровые решения запланированы к осуществлению до 31 декабря 2024 г. в ходе реализации федерального проекта «Цифровое государственное управление», включенного в национальный проект «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»[6].

В рамках выполнения задачи, связанной с внедрением цифровых технологий в сферу государственного управления, предполагается:

[5] О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы [Электронный ресурс]: указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203. Доступ из информационно-правового портала «Гарант» (дата обращения: 05.05.2020).

[6] Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» (утв. протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 4 июня 2019 г. № 7). Доступ из информационно-правового портала «Гарант» (дата обращения: 05.05.2020).

– обеспечение функционирования и развития инфраструктуры электронного правительства, внедрение и эксплуатация облачной цифровой платформы обеспечения оказания государственных (муниципальных) услуг и сервисов, в том числе в электронном виде;

– внедрение в деятельность органов государственной власти юридически значимого электронного документооборота с применением электронной подписи;

– создание платформы идентификации, включая биометрическую, облачную квалифицированную электронную подпись, цифровые профили гражданина и юридического лица;

– создание платформы межведомственного взаимодействия и обмена данными;

– введение, функционирование и развитие «электронного паспорта» гражданина Российской Федерации и многое другое.

Формируемая цифровая инфраструктура современного общества способна самым серьезным образом повлиять на выполнение своих функций многими государственными органами, включая и правоохранительные.

Использование технологии блокчейн (распределенного управления конкурентным доступом) позволит обеспечить оперативный контроль за решениями, принимаемыми в процессе правоохранительной деятельности, и высокий уровень доверия к ним, который обеспечивается прозрачностью сетевых транзакций.

Обработка «больших данных» может стать основой для повышения эффективности охраны общественного порядка и общественной безопасности, помогая прогнозировать преступность, автоматически отслеживать большие скопления людей, зоны риска, аномальную активность геотегинга, анализировать банки данных оперативно-розыскной, статистической, криминалистической информации (в тои числе генетической), социальные сети.

Искусственный интеллект, используемый в системах компьютерного зрения, обработки естественного языка, хорошо адаптируется для потребностей правоохранительной деятельности. Например, он может быть востребован при выработке рекомендаций в процессе принятия управленческих решений, расследовании конкретных преступлений и т. п.

Технологии Интернет вещей возможно применять в целях совершенствования деятельности патрульно-постовой службы и обеспечения безопасности дорожного движения.

Помимо технологических инноваций, в правоохранительных органах становится все более заметной эволюция системы государственного управления. Менеджериальный подход находит свое воплощение и в правоохранительных органах.

Так, Концепцией создания единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России (ИСОД), принятой в МВД России в 2012 г., были предусмотрены: развитие информационных систем, обеспечивающих предоставление государственных услуг (функций) в электронном виде, а также их интеграция с основными компонентами инфраструктуры электронного правительства; обеспечение электронного взаимодействия подразделений МВД России с органами государственной власти и органами местного самоуправления; обеспечение общего защищенного регламентированного доступа пользователей к ресурсам централизованных информационных систем МВД России в режиме реального времени и т. п.[7]

Приказами МВД России от 29 декабря 2014 г. № 1144 и от 30 июня 2017 г. № 430 определен перечень из тридцати пяти государственных услуг, предоставляемых органами внутренних дел, создана система мониторинга их качества и утверждена форма статистической отчетности[8].

Критериями, в соответствии с которыми заявитель (физическое или юридическое лицо) формулирует свои выводы, выступают: время предоставления услуги; время ожидания в очереди; компетентность сотрудника; комфортность помещения, доступность информации о порядке предоставления государственных услуг.

На основе дальнейшего анализа определяется уровень удовлетворенности заявителя качеством предоставляемых услуг, значение которого в дальнейшем используется при оценке деятельности руководителей территориальных органов внутренних дел.

В органах прокуратуры в 2017 г. была утверждена Концепция цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры Российской Федерации, которая ориентирована:

– на формирование и развитие цифровой среды органов прокуратуры с учетом потребностей граждан, бизнеса и государства в своевременном получении качественной информации на основе использования инфраструктуры электронного правительства и внедрения сервисной модели;

[7] Об утверждении Концепции создания единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России в 2012 – 2014 годах: приказ МВД России от 30 марта 2012 г. № 205.

[8] О повышении качества предоставления государственных услуг в системе МВД России: приказ МВД России от 29 декабря 2014 г. № 1144; Об организации и проведении мониторинга качества предоставления государственных услуг в системе МВД России: приказ МВД России от 30 июня 2017 г. № 430.

– на обеспечение согласованного развития цифровой экосистемы органов прокуратуры и других субъектов контрольно-надзорной деятельности системы государственного управления России.

Среди реализуемых в Генеральной прокуратуре Российской Федерации цифровых проектов нельзя не отметить федеральную государственную информационную систему «Единый реестр проверок» (далее – ФГИС ЕРП), которая была разработана в 2015 г. для учета проверок, проводимых при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также их результатов.

Основное предназначение ФГИС ЕРП – повышение прозрачности деятельности органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей; обеспечение свободного доступа к информации о плановых и внеплановых проверках, о результатах проверки, принятых мерах по итогам ее проведения, о выдаче предписания об устранении выявленных нарушений, его исполнении или неисполнении; обеспечение гласности в деятельности органов прокуратуры и органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, действующего законодательства на указанном участке работы; поддержка безусловного исполнения органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, действующего законодательства.

В вышеобозначенном федеральном проекте «Цифровое государственное управление» в срок до 2024 г. предусмотрены следующие решения для правоохранительных органов:

– для органов прокуратуры – обеспечение функционирования для всех сотрудников современных автоматизированных рабочих мест и сервисов работы с цифровыми данными на базе защищенной катастрофоустойчивой инфраструктуры Генеральной прокуратуры Российской Федерации;

– для МЧС России – обеспечение высокого качества предоставления государственных и муниципальных услуг (функций), иных услуг (сервисов) и сведений в электронном виде в сфере пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах;

– для МВД России – создание единого информационного ресурса регистрационного и миграционного учета;

– для Росгвардии – создание системы контроля оборота огнестрельного оружия и управления охранными услугами на базе отечественных технологий для обработки больших массивов данных.

Заметим, что с внедрением концепции «сервисного государства» и менеджериального подхода в сферу публичного управления, в частности в правоохранительную деятельность, актуальность властного начала, обязывающе-запретительных методов будет со временем уменьшаться.

Действительно, с развитием средств инфотелекоммуникаций, появлением «электронных паспортов», повсеместного внедрения технологий «безопасного города», прогнозируемого чипирования населения, в результате которого будет «обеспечена постоянная связь каждого индивидуума с глобальными информационно-управляющими сетями»[9], задачи предупреждения и пресечения правонарушений и проступков, розыска преступников будут решаться более оперативно.

Наглядным подтверждением данному тезису может служить успешность выявления фактов нарушения гражданами режима самоизоляции в период пандемии, связанной с вирусом COVID-19, обеспеченная введением цифровых пропусков и внедрением в Москве приложения «Социальный мониторинг».

Таким образом, современные реалии требуют от правоохранительных органов смещение акцентов в сторону способствования реализации прав физических и юридических лиц.

В условиях информационного общества существенно возрастает роль информационных правоотношений и таких субъективных прав, как право на информацию и право на доступ к информации.

Право на информацию закреплено ч. 4 ст. 29 Конституции Российской Федерации и раскрывается в конструкции: «...каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом».

Право на доступ к информации гарантировано ч. 2 ст. 24 Конституции Российской Федерации, в которой обозначено, что «органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом».

Правоохранительные органы, способствуя осуществлению вышеуказанных прав, высту-

[9] Об утверждении Стратегии развития электронной промышленности России на период до 2025 года [Электронный ресурс]: приказ Министерства промышленности и энергетики Российской Федерации от 7 августа 2007 г. № 311. URL: http://docs.cntd.ru/document/902063681 (дата обращения: 05.05.2020).

пают как субъекты информационных правоотношений, возникающих в процессе создания, распространения, использования, сохранения и уничтожения (утилизации) информации, а также в процессе предоставления информационных услуг и выполнения работ в информационной сфере, использования информационных технологий и ресурсов и обеспечения информационной безопасности[10].

При реализации права физических и юридических лиц на информацию от правоохранительных органов требуется занимать активную позицию по предоставлению сведений о своей деятельности в соответствии с принципом информационной открытости и гласности, кроме случаев, определенных законом (действующим законодательством).

Соответствующие правовые нормы закреплены в следующих федеральных законах: от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (ст. 3); от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ч. 3 ст. 3); от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (п. 1–2 ст. 4); (ч. 4 ст. 4); от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»; от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (абзац 2 ч. 2 ст. 4); от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» (п. 2 ч. 2 ст. 5); от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (ст. 8) и др.

Вместе с тем практика демонстрирует многочисленные факты несоблюдения контрольно-надзорными органами действующего законодательства, в частности положения о внесении в ФГИС ЕРП актуальных сведений о плановых и внеплановых проверках, их результатах, выявленных нарушениях, сроках их устранения и привлеченных к ответственности виновных лиц.

В результате Федеральным законом от 26 июля 2017 г. № 206-ФЗ в ст. 19.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях была включена часть 3, предусматривающая административную ответственность за нарушения законодательства о государственном контроле (надзоре) при размещении обязательной информации в ФГИС ЕРП.

Данная ответственность наступает в случае невнесения должностными лицами федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), органов местного самоуправления, уполномоченных на осуществление муниципального контроля, либо государственных или муниципальных учреждений, осуществляющих контрольные функции, требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле, информации о проверке в единый реестр проверок; нарушения два и более раза в течение одного года сроков внесения информации о проверке в единый реестр проверок; внесения два и более раза в течение одного года неполной или недостоверной информации о проверке в единый реестр проверок.

Активную позицию необходимо занимать правоохранительным органам и при информировании физических и юридических лиц о преимуществах электронного вида получения государственных услуг.

Установленные указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 и постановлениями Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1284 и от 26 марта 2016 г. № 236 целевые показатели по количеству и качеству предоставляемых услуг ставят перед правоохранительными органами серьезную задачу повышения мотивации граждан к обращению за государственными услугами в электронном виде.

Основным нормативным правовым документом, которым должны руководствоваться правоохранительные органы при реализации права на доступ к информации, является Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» (далее – ФЗ № 152).

Согласно ч. 3 ст. 14 ФЗ № 152 правоохранительный орган (оператор персональных данных (далее – ПДн) обязан предоставить физическому лицу или его представителю (субъекту ПДн) по требованию (обращению или запросу) имеющиеся о нем сведения, включающие, в том числе, подтверждение факта обработки персональных данных; правовые основания, цели, способы и сроки обработки, в том числе и сроки их хранения, и т. п.

Более того, оператор персональных данных обязан доказать получение согласия субъекта ПДн на обработку его персональных данных, а в случае обработки общедоступных персональных данных на него возлагается обязанность доказывания того, что обрабатываемые ПДн являются общедоступными.

[10] Модельный Информационный кодекс для государств – участников СНГ (ч. 1) (принят на 30 пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление № 30-6 от 3 апреля 2008 г.)) [Электронный ресурс]. URL: http://docs.cntd.ru/document/902124603 (дата обращения: 20.05.2020).

Заметим, что, следуя п. 3 ст. 3 ФЗ № 152, обработка персональных данных подразумевает их сбор, запись, систематизацию, накопление, хранение, уточнение (обновление, изменение), извлечение, использование, передачу (распространение, предоставление, доступ), обезличивание, блокирование, удаление, уничтожение, т. е. предполагает полный спектр действий, который может быть осуществлен или осуществляется оператором персональных данных.

Сложность ситуации усугубляется внедрением в правоохранительные органы технологии обработки персональных данных с использованием автоматизированных систем, что заставляет обращать повышенное внимание на вопросы, связанные с обеспечением безопасности информационного обмена и правового режима конфиденциальности информации.

Корректировка направленности правоохранительной деятельности, проходящая вследствие эволюционных изменений в подходах к государственному управлению и смещения акцентов в сторону сервисной составляющей, приводит к серьезному возрастанию нагрузки на правоохранительные органы, тем более, что процессы цифровой трансформации, проходящие в обществе, сопровождаются рядом негативных явлений, связанных с появлением новых, компьютерных преступлений и ростом информационно-технической оснащенности криминалитета.

Указанные обстоятельства предъявляют повышенные требования к квалификации сотрудников правоохранительных органов, качеству их образования, компетентности и готовности к эффективному функционированию в условиях информационного общества.

Список литературы:

1. *Баранов И. Н.* Новый государственный менеджмент: эволюция теории и практики применения // Российский журнал менеджмента. 2012. Т. 10. № 1.
2. *Болотина Е. В.* Правоохранительная функция государственной власти (теоретико-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2000.
3. *Братко А. Г.* Правоохранительная система (вопросы теории). М., 1991.
4. *Гулягин А. Ю.* Правоохранительная деятельность в сфере административной юрисдикции: монография. М., 2014.
5. *Кобзарев Ф. М.* Конституционно-правовое регулирование охранительной функции государства и форм ее реализации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2013. № 5.
6. *Кравченко А. Г., Хажироков В. А.* Модели правоохранительной функции государства в федеративном пространстве: сравнительно-правовой аспект // Административное право и практика администрирования. 2016. № 5.
7. *Кузнецов С. М.* Правоохранительная деятельность органов внутренних дел (административно-правовые аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997.
8. *Нижник Н. С., Ахмедов Ч. Н.* Правоохранительная система государства: дифференциация структурно-функциональных элементов // История государства и права. 2008. № 9.
9. Правоохранительные и судебные органы: учебник / под общ. ред. В. П. Божьева, Б. Я. Гаврилова. М., 2020.
10. Профессиональные и общественные начала в деятельности органов внутренних дел: исто-

References:

1. *Baranov I. N.* Novyj gosudarstvennyj menedzhment: evolyuciya teorii i praktiki primeneniya // Rossijskij zhurnal menedzhmenta. 2012. T. 10. № 1.
2. *Bolotina E. V.* Pravoohranitel'naya funkciya gosudarstvennoj vlasti (teoretiko-pravovoj aspekt): avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. SPb., 2000.
3. *Bratko A. G.* Pravoohranitel'naya sistema (voprosy teorii). M., 1991.
4. *Gulyagin A. Yu.* Pravoohranitel'naya deyatel'nost' v sfere administrativnoj yurisdikcii: monografiya. M., 2014.
5. *Kobzarev F. M.* Konstitucionno-pravovoe regulirovanie ohranitel'noj funkcii gosudarstva i form ee realizacii // Vestnik Akademii General'noj prokuratury Rossijskoj Federacii. 2013. № 5.
6. *Kravchenko A. G., Hazhirokov V. A.* Modeli pravoohranitel'noj funkcii gosudarstva v federativnom prostranstve: sravnitel'no-pravovoj aspekt // Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. 2016. № 5.
7. *Kuznecov S. M.* Pravoohranitel'naya deyatel'nost' organov vnutrennih del (administrativno-pravovye aspekty): dis. ... kand. yurid. nauk. M., 1997.
8. *Nizhnik N. S., Ahmedov Ch. N.* Pravoohranitel'naya sistema gosudarstva: differenciaciya strukturno-funkcional'nyh elementov // Istoriya gosudarstva i prava. 2008. № 9.
9. Pravoohranitel'nye i sudebnye organy: uchebnik / pod obshch. red. V. P. Bozh'eva, B. Ya. Gavrilova. M., 2020.
10. Professional'nye i obshchestvennye nachala v deyatel'nosti organov vnutrennih del: istoriya i sovremennost' / Akademiya MVD SSSR; [redkol: K. I. Egoshev (pred.) i dr.]. M., 1990.

рия и современность / Академия МВД СССР; [редкол: К. И. Егошев (пред.) и др.]. М., 1990.
11. *Шваб К.* Четвертая промышленная революция. М., 2018.
12. *Desjardins J.* How the Internet of Things has evolved over the last 50 years. URL: https://www.weforum.org/ agenda/2018/01/how-the-internet-of-things-has-evolved-over-the-last-50-years (дата обращения: 05.04.2020).
13. Gufo.me. URL: https://gufo.me/dict/efremova/охранять (дата обращения: 05.04.2020).
14. Gufo.me. URL: https://gufo.me/dict/ushakov/защищать (дата обращения: 07.04.2020).

Для цитирования:

Горошко И. В. Актуальные вопросы правоохранительной деятельности в условиях информационного общества // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 3 (55). С. 88–97.

11. *Shvab K.* Chetvertaya promyshlennaya revolyuciya. M., 2018.
12. *Desjardins J.* How the Internet of Things has evolved over the last 50 years. URL: https://www.weforum.org/ agenda/2018/01/how-the-internet-of-things-has-evolved-over-the-last-50-years (data obrashcheniya: 05.04.2020).
13. Gufo.me. URL: https://gufo.me/dict/efremova/ohranyat' (data obrashcheniya: 05.04.2020).
14. Gufo.me. URL: https://gufo.me/dict/ushakov/zashchishchat' (data obrashcheniya: 07.04.2020).

For citation:

Goroshko I. V. Topical issues of law enforcement in the information society // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. № 3 (55). P. 88–97.

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

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

ORCID 0000–0002–9867–0437
УДК 340.1

Дата поступления: 6 апреля 2020 г.
Дата принятия статьи в печать: 25 сентября 2020 г.

A. A. EGOROV,
Candidate of law,
Lecturer of the Department of Theory of Law and State
Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
Russia, 125993, Moscow,
Sadovaya-Kudrinskaya St., 8

E-mail: egorov.a90@mail.ru

Scientific speciality:
12.00.01 – Theory and History of Law and State; History of Studies of Law and State.

Проект государственных преобразований в трудах С. Е. Десницкого

Project of state transformations in the works of S. E. Desnitsky

Аннотация

Актуальность: изучение государственного аппарата, а также вопросов его преобразования и реформирования неизменно вызывало интерес в научной среде, так как именно этот неотъемлемый атрибут государства обеспечивал и обеспечивает прогрессивное развитие общества. Обращение к историческому опыту носит положительный характер, так как позволяет на основе его изучения и осмысления глубже понять современную ситуацию, что в свою очередь способствует совершенствованию механизмов общественного и государственного регулирования. Построение государственного аппарата настоятельно требует надежного научного базиса, опирающегося на систему общепринятых социальных ценностей и аккумулирующего в себе передовые достижения юридической науки. Воззрения первого русского профессора права С. Е. Десницкого представляют собой первую доктринальную попытку сформулировать концепцию реформирования государственного аппарата Российской империи. В связи с этим предложенный им проект вряд ли можно рассматривать как целостную и упорядоченную концепцию для преобразования отечественного института государственной власти второй половины XVIII в. Однако необходимо понимать, что ни одна развитая правовая доктрина не появляется в одночасье, а формируется постепенно посредством накопления, осмысления и систематизации тех

Annotation

The relevance: the study of the state apparatus, as well as issues of its transformation and reformation, has always aroused interest in the scientific community, since it is this essential attribute of the state that has provided and ensures the progressive development of society. The appeal to historical experience is positive, as it allows us to better understand the current situation on the basis of its study and understanding, which in turn contributes to improving the mechanisms of public and state regulation. The construction of the state apparatus urgently requires a reliable scientific basis based on a system of generally accepted social values and accumulating the advanced achievements of legal science. The views of the first Russian law Professor S. E. Desnitsky represent the first doctrinal attempt to formulate the concept of reforming the state apparatus of the Russian Empire. In this regard, the proposed project can hardly be considered as a complete and orderly concept for the transformation of the domestic institution of state power in the second half of the XVIII century. However, it is necessary to understand that no developed legal doctrine appears overnight, but is formed gradually through the accumulation, understanding and systematization of certain theoretical and legal developments. It is in this aspect that it seems necessary to turn to the domestic legal theoretic thought of the second

или иных теоретико-правовых наработок. Именно в данном аспекте представляется необходимым обратиться к отечественной теоретико-правовой мысли второй половины XVIII в., в рамках которого интенсивно развивалось законодательство и появилось собственно юридическое образование.

Постановка проблемы: проблематика вопросов реформирования и преобразования государственного аппарата является одной из наиболее обсуждаемых и дискутируемых как в контексте различных отраслей публичного права, так и в рамках теории права и государства, истории учений о праве и государстве. Обилие научного материала ставит в затруднительное положение любого исследователя, который избирает объектом изучения данный круг проблем. Вместе с тем, несмотря на это обстоятельство, перспективным полем для исследований остается доктринальный аспект данной проблематики. В этом смысле следует обратиться к дореволюционной правовой мысли, глубина и богатство содержания которой во многом были восприняты как советской, так и современной юридическими науками. Особое место в этом ряду занимают труды С. Е. Десницкого – одного из первых выпускников созданного в 1755 г. юридического факультета Императорского Московского университета, несколько позднее ставшего первым русским профессором права. Этот выдающийся отечественный юрист обращался к широкому кругу вопросов, в числе которых была и проблематика преобразования государственной власти в Российской империи. Глубоко изучив труды европейских мыслителей и обладая знаниями английской правовой системы, С. Е. Десницкий предложил конструкцию власти, способную, по его мнению, обеспечить «истинное» и «справедливое» течение жизни в государстве. Проект С. Е. Десницкого был своеобразным планом государственно-правовых преобразований, направленных на ограничение абсолютной власти российского монарха и установление конституционной монархии.

Цель исследования состоит в том, чтобы на основе современных методов научного познания и учета конкретно-исторической обстановки жизни и научного творчества С. Е. Десницкого сформулировать его вклад в зарождающуюся теорию реформирования публичной власти.

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

Результаты и ключевые выводы: рассмотрена авторская концепция учреждения в Российской империи «законодательной», «судительной», «наказательной» и «гражданской» властей; исследованы воззрения С. Е. Десницкого по организационным вопросам реализации указанных полномочий и системе гарантий для лиц, их осуществляющих; проанализированы процессуальные аспекты правотворческой и правоприменительной деятельности.

half of the XVIII century, during which legislation was intensively developed and legal education itself appeared.

The problem statement: the problem of reforming and transforming the state apparatus is one of the most discussed and debated issues in the context of various branches of public law, as well as in the framework of the theory of law and state, the history of doctrines about law and state. The abundance of scientific material puts in a difficult position any researcher who chooses to study this range of problems. However, despite this fact, the doctrinal aspect of this problem remains a promising field for research. In this sense, we should turn to pre-revolutionary legal thought, the depth and richness of its content were largely perceived by both Soviet and modern legal Sciences. A special place in this series is occupied by the works of S. E. Desnitsky – one of the first graduates of the law faculty of the Imperial Moscow University, established in 1755, who later became the first Russian Professor of law. This outstanding Russian lawyer addressed a wide range of issues, including the problems of the transformation of state power in the Russian Empire. Having thoroughly studied the works of European thinkers and having knowledge of the English legal system, S. E. Desnitsky proposed a construction of power that, in his opinion, can ensure a “true” and “fair” course of life in the state. The project of S. E. Desnitsky was a peculiar plan of state and legal transformations aimed at limiting the absolute power of the Russian monarch and establishing a constitutional monarchy.

The purpose of the research is to formulate Desnitsky’s contribution to the emerging theory of public power reform on the basis of modern methods of scientific knowledge and taking into account the specific historical situation of life and scientific creativity.

The research methods: dialectical, historical-legal, comparative-legal, structural-legal, formal-legal.

The results and key conclusions: the author’s concept of the establishment of «legislative», «judicial», «punitive» and «civil» authorities in the Russian Empire is considered; the views of S. E. Desnitsky on organizational issues of the implementation of these powers and the system of guarantees for persons exercising them are analyzed; the procedural aspects of law-making and law enforcement activities are analyzed.

Ключевые слова: *законодательная власть; судительная власть; наказательная власть; гражданская власть.*

Key words: *legislative power; judicial power; punitive power; civil power.*

Введение

Исследование любых аспектов истории учений о праве и государстве всегда представляло и будет представлять интерес не только в сугубо познавательном контексте. Настоящее любой страны своими корнями уходит в прошлое, с которым оно связано множеством незримых нитей. То или иное поступательное развитие, в том числе и в области государственно-правового строительства, представляет собой не что иное, как движение от прошлого к будущему через современность.

В условиях развития новой российской государственности и ее правовой системы актуализируется интерес к фундаментальным основам юридической науки, в том числе и к теоретическим проблемам государственного механизма, вопросам его реформирования, их пониманию и осмыслению. Ведь нередко наблюдаемые на практике проявления неэффективной работы государственных органов и должностных лиц связаны с отсутствием или игнорированием соответствующих идей и ценностей, которые должны служить теоретическим фундаментом государственно-правовых преобразований. В идеальном варианте их необходимо осмысливать до начала тех или иных реформ, а не после, когда уже необходима работа над допущенными просчетами.

При этом следует понимать, что любое рациональное реформирование должно осуществляться на основе сравнения и апробирования наиболее оптимальных теоретических моделей. В свою очередь современные реалии уже позволяют оценивать положительные и отрицательные последствия реализации той или иной политико-правовой концепции и делать соответствующие выводы.

В этом смысле представляется необходимым обращение к отечественному опыту теоретического осмысления государственно-правовых преобразований, а именно к наследию первого русского профессора права Семена Ефимовича Десницкого (1740–1789 гг.). В трудах этого выдающегося отечественного просветителя сформулирована достаточно прогрессивная программа государственных преобразований в России.

Следует отметить, что обращение к трудам одного из наиболее ярких представителей российского просвещения отнюдь не случайно. Как известно, апологеты данного научного направления вели бескомпромиссную борьбу против самодержавия и крепостничества, выступали за просвещение широких слоев населения, отстаивали собственно гуманистические ценности в вопросах правотворчества и применения права. Вместе с тем необходимо отметить глубинную причину появления просветительской идеологии.

Основная часть

По справедливому утверждению П.С. Грацианского, период 60–80 гг. XVIII в. характеризовался жесткой идеологической борьбой между отстаивающими религиозное мировоззрение защитниками старых феодальных порядков и прогрессивными социальными силами, стремящимися к научному пониманию мира [4, с. 6]. Это обстоятельство уникально и в том смысле, что в науке существует позиция, согласно которой русское общество второй половины XVIII в. оставалось достаточно пассивным в вопросах выражения своей позиции [8, с. 6]. В данном случае речь идет о том, что, помимо прогрессивно мыслящих людей и сторонников феодализма, существенной социальной силой следует признать зависимое население, основная масса которого в силу различных причин не проявляла активного участия в интеллектуальной и политической жизни страны. Не ограничиваясь этим постулатом, следует подробнее охарактеризовать реальную политическую обстановку, сложившуюся в Российской империи во второй половине XVIII в. Это необходимо для того, чтобы показать причинно-следственную связь между сложившейся ситуацией и предложенными С.Е. Десницким государственными преобразованиями.

Как известно, период правления Петра I (1682–1725 гг.) был знаменателен активной внешней политикой, многочисленными социальными реформами, способствующими укреплению феодально-крепостнического строя и формированию крепостной мануфактуры. Важно отметить, что в 1711 г. учреждается Правительствующий Сенат, который сосредоточил в своих руках законодательные, административные, судебные и контрольные полномочия, подчиняясь при этом непосредственно царю.

Правление дочери Петра I Елизаветы Петровны обеспечило следующие положительные

преобразования российского общества: отмена смертной казни; создание первого университета и Академии художеств; учреждение Дворянского и Купеческого банков. В этот исторический период Сенат по-прежнему оставался главным органом управления империей. Период правления Петра III (декабрь 1761 г. – июнь 1762 г.), несмотря на свою небольшую продолжительность, был знаменателен для истории России: ликвидация Тайной канцелярии, дарование вольности дворянству, секуляризация церковных земель.

Правление Екатерины II (1762–1796 гг.) имело двойственную, неоднозначную природу. С одной стороны, она была сторонницей просветительской идеологии и ратовала за открытие университетов и повышение уровня грамотности всего населения, с другой – своими указами окончательно закрепостила крестьян, что приводило к народным волнениям и даже убийствам помещиков собственными крепостными. Таким образом, С. Е. Десницкий предложил свой проект, что называется, на волне образовательного и культурного подъема, когда наиболее образованные и прогрессивно мыслящие люди его времени стремились обосновать необходимость наделения социальными, экономическими и политическими правами широких слоев населения.

Полномочия по принятию законов, осуществлению правосудия и применению наказаний С. Е. Десницкий возлагал на «законодательную», «судительную» и «наказательную» власти соответственно. Вместе с тем деятельность каждой из этих властей должна контролироваться соответствующими надзирателями, которые, по мысли С. Е. Десницкого, должны обеспечивать, чтобы та или иная власть не выходила за свои пределы [5, с. 101]. Исследователи неоднозначно восприняли данный постулат и предложили ряд собственных позиций для его понимания.

Анализируя этот тезис, С. А. Покровский пришел к выводу, что речь идет о теории разделения властей [7, с. 97]. В свою очередь В. Н. Струнников полагал, что С. Е. Десницкий отказался от теории разделения властей, т. е. от их взаимного ограничения [9, с. 148]. В данном контексте более компромиссной представляется позиция П. С. Грацианского, который пишет: «Десницкий говорит не столько о разделении властей, сколько об обособлении друг от друга органов, осуществляющих законодательные, судебные и некоторые административные функции...» [3, с. 73]. Последняя точка зрения представляется наиболее основательной, так как С. Е. Десницкий, хотя и провозглашал определенную автономию властей, однако считал необходимым контролировать каждую из них. Прежде всего следует рассмотреть его предложения по реформированию «законодательной» власти.

Полагая, что «законодательная» власть в полной мере может принадлежать лишь монарху, С. Е. Десницкий считал, что совместно с ним должен функционировать Сенат [5, с. 101–102]. Здесь следует согласиться с тезисом М. Д. Загряцкого, согласно которому первый русский профессор права хотя и одобрял парламентское правление в Англии, но тем не менее считал его неприемлемым для России, где монарх является самодержцем [6, с. 108]. В данном случае, по мнению О. В. Баркалова, С. Е. Десницкий стремился приспособить теорию разделения властей Ш. Монтескье к возвышающемуся статусу российского монарха [2, с. 16]. Следует согласиться с компромиссным характером подхода С. Е. Десницкого, стремившегося экстраполировать передовые европейские достижения на реалии жизни российского общества. Это прогрессивное устремление наталкивалось на несовершенство доктринальной юридической мысли в нашей стране.

Во второй половине XVIII в. в России еще не была проведена систематизация законодательства, а сочинения по отечественному государственному праву сводились к пересказу действующих законов. Представляется, что именно неупорядоченность законодательства и отсутствие нового кодекса законов обусловили злоупотребления в практике функционирования государственного аппарата, что выразилось в пренебрежительном отношении к службе, к исполнению законов и даже к монарху. Таким образом, проект С. Е. Десницкого, основанный на передовых достижениях западной науки, был предложен в условиях неразвитости политико-правовой мысли и неупорядоченности законодательства. Тем не менее это не помешало первому русскому профессору права предложить свою концепцию реформирования государственной власти в Российской империи. Прежде всего, С. Е. Десницкий рассмотрел организацию законодательной власти и начал с порядка формирования Сената.

По его мнению, этот представительный орган должен включать в себя от шестисот до восьмисот сенаторов, которые с согласия монарха выбираются из числа землевладельцев, купцов, ремесленников и ученых людей [5, с. 102–103]. Н. А. Балабанова, разделяя общепринятую точку зрения, справедливо отмечает, что монарху пришлось бы считаться с мнением такого многочисленного сената [1, с. 47]. Более того, значимость Сената в исследуемом проекте государственных преобразований подчеркивалась еще и его достаточно обширной компетенцией.

С. Е. Десницкий относил к ведению Сената не только вопросы принятия, изменения и отмены указов, но и наложения государственных пошлин, продолжения войны и заключения мира [5, с. 102]. Для осуществления столь важных для государства полномочий, как уже было отмечено, такой орган должен включать в свой состав представителей самых разных слоев российского населения. Кроме того, С. Е. Десницкий подробно регламентировал, кого именно и каким образом следует избирать на должности сенаторов.

По убеждению С. Е. Десницкого, правом избирать сенаторов должны обладать помещики, землевладельцы, купцы и ремесленники, которые платят в казну налоги на сумму не менее пятидесяти рублей в год. В то же время лица, уплачивающие в казну налогов на сумму до пятидесяти рублей и больше, при избрании сенаторов также должны иметь не более одного голоса [5, с. 103]. Таким образом, положив в основу активного избирательного права имущественный ценз, просветитель не связывал количество голосов при избрании сенаторов с конкретной суммой уплачиваемых в казну налогов. Имущественный критерий, по его мнению, должен учитываться и при отборе кандидатов, претендующих на эту должность.

Стать сенатором мог любой обеспеченный человек, внесший наибольший вклад в развитие страны и имеющий капитал до двух тысяч в год [5, с. 103]. Как мы видим, путь к данной должности был открыт лишь крупным собственникам, т. е. людям, которые способны сами себя содержать и, следовательно, независимо осуществлять государственные полномочия, не получая за это жалованье. Однако эта благая мысль имеет и обратную сторону. Н. А. Балабанова справедливо отмечает опасность концентрации власти в руках состоятельных людей, которые будут выражать интересы лишь крупных собственников [1, с. 50]. С. Е. Десницкий старался минимизировать разброс мнений сенаторов, предложив создать однопалатный представительный орган и руководствоваться принципом простого большинства голосов при принятии того или иного решения.

В целях предотвращения узурпации власти одними и теми же лицами первый русский профессор права полагал, что сенаторы должны избираться на срок не более пяти лет, а одно и тоже лицо не может занимать эту должность более двух сроков подряд [5, с. 104]. С. Е. Десницкий считал необходимым построить специальные здания в Москве и Санкт-Петербурге для осуществления полномочий и проживания сенаторов. Представляется, что этим постулатом подчеркивался особый статус законодателей по сравнению с остальными гражданами.

В научной литературе утвердилась позиция, согласно которой С. Е. Десницкий под видом Сената хотел учредить не что иное, как орган народного представительства [10, с. 356]. Таким образом, С. Е. Десницкий предложил создать однопалатный парламент, состоящий из контролируемых монархом крупных собственников, избираемых на основе имущественного ценза и не получающих жалованья, принимающих решения простым большинством голосов. Следующей ветвью власти является «судительная».

По мнению С. Е. Десницкого, данную власть необходимо равномерно распределить по территории Российской империи, по крайней мере, обеспечив ее представительство в Риге, Санкт-Петербурге, Тобольске, Новгороде, Москве, Казани, Оренбурге и Глухове [5, с. 107]. При этом для своевременного и точного рассмотрения дел «судительная» власть должна состоять из двенадцати человек. Это – генерал-адвокат, четыре генерала –судьи по криминальным (уголовным) делам и семь генералов – судьи, рассматривающие как тяжебные (гражданские), так и криминальные (уголовные) дела [5, с. 107]. По справедливому замечанию Н. А. Балабановой, для быстрого отправления правосудия целесообразным было бы наличие постоянно действующих судов во всех городах страны [1, с. 65]. Таким образом, просветитель ратовал за функционирование постоянно действующих судов, предложил своеобразное разграничение компетенции судей и их иерархию. Далее С. Е. Десницкий раскрывает правовую природу должности генерал-адвоката.

По мысли первого русского профессора права, генерал-адвоката необходимо наделить полномочиями выступать в суде государственным обвинителем или истцом, который присутствует при рассмотрении криминальных (уголовных) и тяжебных (гражданских) дел и обеспечивает порядок судопроизводства [5, с. 107–108]. Кроме того, данное должностное лицо должно обеспечивать от имени монарха явку участников уголовного процесса, а также принимать решения о содержании под стражей обвиняемых до назначения им наказания [5, с. 108]. С. А. Покровский справедливо отмечает, что речь идет, по сути, о прокурорских функциях [7, с. 107]. Таким образом, компетенция генерал-адвоката должна быть достаточно обширна и включать в себя не только возможность участвовать в судебном процессе, но и осуществлять меры процессуального обеспечения. Важную роль С. Е. Десницкий отводил четырем генеральным криминальным судьям.

Эти лица, наряду с прочими семью генеральными судьями, должны в назначенных местах рассматривать тяжебные (гражданские) и криминальные (уголовные) дела [5, с. 108]. Поми-

мо этого С. Е. Десницкий возлагал на них обязанность вместе с генералом-адвокатом два раза в год посещать расположенные на подведомственных им территориях провинциальные города и находиться там шесть дней для рассмотрения криминальных (уголовных) дел [5, с. 108]. Следует согласиться с тем, что судебная власть не должна концентрироваться только в главных городах. Несомненное значение имеет и осуществление правосудия в провинциях. Далее С. Е. Десницкий рассматривает процессуальный аспект их деятельности.

Тяжебные (гражданские) дела необходимо судить по законам и крепостям (т. е. по заключенным сторонами договорам и соглашениям), криминальные (уголовные) – по свидетельству очевидцев [5, с. 108]. Отстаивая публичность и письменный характер судебного процесса, С. Е. Десницкий считал необходимым присутствие посторонних лиц, дачу показаний только под клятвенным обязательством и запись всего того, что скажут свидетели [5, с. 108–109]. Сам судебный процесс при этом должен длиться непрерывно и заканчиваться в том же суде, где он и начинался. Кроме того, просветитель предлагает некий прообраз современного суда с участием присяжных заседателей, которых он именует «свидетели».

По его мнению, необходимо узаконить английский опыт и предоставить возможность судьям на время уголовных и гражданских процессов избирать пятнадцать свидетелей из числа всех обывателей, живущих на территории, где слушается дело [5, с. 109]. П. С. Грацианский полагает, что С. Е. Десницкий взял за образец суд, существовавший в Шотландии, так как в Англии решения выносились коллегией, состоящей из двенадцати присяжных [3, с. 77]. Кроме того, первый русский профессор права ратовал за правовое просвещение широких слоев населения и профилактику правонарушений, отстаивая необходимость печатать для всеобщего обозрения принимаемые судебные решения: «...люди притом, читая разные решения, нечувствительно больше будут научаться всему тому, чего им в житии и во владении своем опасаться должно» [5, с. 109]. Таким образом, просветитель отстаивал гласность и непрерывность судебного процесса, а также его объективность ввиду участия в его осуществлении обывателей.

Искусство и знание судей, по мнению С. Е. Десницкого, зависят от их понимания того, что является добрым или худым поступком, а также от знания многих примеров судебных дел [5, с. 109]. Таким образом, состоятельность судьи определяется его умением применять право на основе уже сложившихся судебных прецедентов. Далее просветитель раскрывает гарантии осуществления правосудия.

Судья не должен быть подвержен угрозам или иной зависимости при рассмотрении дела. Более того, С. Е. Десницкий ратовал за несменяемость лиц, осуществляющих правосудие [5, с. 111]. Оценивая эти прогрессивные постулаты в условиях, когда дворянство могло устранять неугодных им судей и назначать своих ставленников, С. А. Покровский пишет: «Десницкий добивался независимости судей от всесильной аристократии, он стремился оградить судей от влияния дворянства, чтобы судья, не опасаясь никого за свое правосудие и за строгость своего суда, мог выносить судебные решения беспристрастно» [7, с. 108]. В свою очередь обжаловать в правительствующий сенат вынесенное судьей решение возможно лишь в том случае, если правосудие осуществлялось с явными нарушениями закона [5, с. 111]. С. Е. Десницкий сформулировал и собственно организационные гарантии для судей.

Генерал-адвокат и четверо криминальных судей должны получать жалованье в размере двух тысяч шестисот рублей в год, а прочие семь генеральных судей – по две тысячи рублей в год. Кроме того, необходимо построить приличные здания для их работы и проживания [5, с. 111]. Отстаивая независимость «судительной» власти, С. Е. Десницкий также, как и законодательную власть, подчинял ее монарху, которого он наделял правом помилования по своему усмотрению. Таким образом, просветитель считал необходимым создать иерархическую систему постоянно действующих судебных органов с независимыми и несменяемыми судьями, которые напрямую подчинялись бы монарху.

Следующую ветвь государственной власти С. Е. Десницкий именовал «наказательная». Данной власти просветитель отводил зависимую от «законодательной» и «судительной» роль, четко оговаривая, что ее представители «ничего важного отнюдь от себя не предпринимали без осуждения публичного перед судьями» [5, с. 114]. «Наказательная» власть должна быть поручена воеводам, которые должны зависеть только от монарха. С. Е. Десницкий двояко определяет правовой статус данных должностных лиц.

С одной стороны, он справедливо считал, что знатные люди не должны иметь возможность свергнуть воеводу за добросовестное исполнение им своих обязанностей. Однако в случаях злоупотреблений властью им самим его можно было привлечь к суду, по представлению которого правительствующий сенат, по произвольному усмотрению монарха, подвергает его штрафу и наказанию [5, с. 114]. Далее С. Е. Десницкий раскрывает непосредственные обязанности воевод.

Назначение этих лиц должно состоять в том, чтобы обеспечивать порядок в порученных им местах, т. е. отправлять и содержать в тюрь-

мах воров и разбойников, приводить в исполнение назначенную судом смертную казнь, а также от имени монарха отправлять им повестки для явки в суд [5, с. 114]. Кроме того, воеводы должны осуществлять сбор пошлин с землевладельцев. Данные полномочия, несомненно, имеют сходство с функциями исполнительной власти. П. С. Грацианский категорично считает, что «наказательную» власть в проекте С. Е. Десницкого нельзя отождествлять с исполнительной, так как просветитель отводил ей скромное место в системе разделения властей, не упоминая об органах центрального управления [3, с. 78]. С этой точкой зрения следует согласиться, так как ввиду особого статуса самодержавного монарха в Российской империи именно ему отводилась прерогатива принятия решений, а «наказательная» власть в этом смысле полностью ему подчинялась и играла сугубо вспомогательную роль.

Возложив на воевод такие обширные полномочия, С. Е. Десницкий посчитал необходимым дать каждому из них в помощь по сто двадцать солдат, которые находились бы в его распоряжении и под его ответственностью. В провинциальных городах достаточно и пятидесяти человек в помощь воеводе [5, с. 114–115]. Просветитель не преминул оговорить и собственно материальный аспект деятельности воевод.

По его мнению, жалованье этих должностных лиц должно составлять от шестисот до тысячи рублей в год [5, с. 115]. С. А. Покровский справедливо отмечал в этом постулате лишнее подтверждение того, что С. Е. Десницкий отводил исполнительной власти скромную роль в управлении страной [7, с. 111]. При этом, подобно сенаторам, воевод, по мысли просветителя, необходимо было обеспечить жильем за казенный счет.

Оценивая предложенный С. Е. Десницким проект «наказательной» власти, следует отметить, что речь идет о самом низовом уровне обеспечения функционирования исполнительной власти посредством деятельности воевод и закрепленных за ними лиц. В проекте С. Е. Десницкого упоминается еще и «гражданская власть».

Осуществление этой власти, по мысли просветителя, необходимо поручить постоянно проживающим в городе людям, а именно гражданам, купцам и ремесленникам [5, с. 117]. С. А. Покровский справедливо отмечает, что С. Е. Десницкий стремился обеспечить преобладающее влияние буржуазных элементов в делах городского самоуправления [7, с. 112]. Просветитель предусмотрел организационные особенности осуществления муниципальной власти в зависимости от уровня территориальных единиц.

Так, в столичных городах власть должны осуществлять семьдесят три человека, в числе которых восемнадцать дворян и пятьдесят пять купцов, которые распределяются по шести департаментам [5, с. 117]. В каждом из этих департаментов должно было быть девять купцов и три дворянина. Одного из купцов простым большинством голосов избирали «президентом гражданской власти». Он не состоял ни в одном департаменте и осуществлял общее руководство их деятельностью.

В губернских городах гражданскую власть следует поручить семи купцам и пяти дворянам, которые должны заседать совместно и не делиться по департаментам. В свою очередь в мелких провинциальных городах должны создаваться «провинциальные канцелярии», состоящие из шести человек, избираемых всеми помещиками и купцами, живущими на территории соответствующей провинции [5, с. 119–120].

Необходимо отметить полномочия, которые С. Е. Десницкий возлагал на представителей гражданской власти. Уже упомянутые шесть департаментов должны были ведать вексельными вопросами, контролем за ценами, городской архитектурой, ремонтом улиц и каналов, сбором пошлин и разрешением несложных гражданских дел [5, с. 118]. С. Е. Десницкий не предусмотрел жалованья для лиц, осуществляющих эти полномочия. Напротив, он считал необходимым подвергать этих лиц штрафам за «ослушание» и «упрямство» [5 с. 119]. Представляется, что при таком подходе у людей не будет стимула отправлять городское самоуправление, и вряд ли можно будет ожидать от них добросовестного исполнения своих обязанностей.

Заключение

Оценивая предложенный С. Е. Десницким проект по преобразованию публичной власти в Российской империи, необходимо сделать некоторые обобщающие выводы:

С. Е. Десницкий стремился обособить друг от друга органы, осуществляющие правотворчество и применение права, сохраняя при этом главенствующую роль монарха;

Сенат должны составлять сменяемые и ответственные перед монархом крупные собственники, которые были наделены широкими полномочиями, подчеркивающими особый статус законодателей;

– «судительная» власть должна была осуществляться на всей территории страны с разделением полномочий между отдельными должностными лицами по рассмотрению уголовных и гражданских дел;

– С. Е. Десницкий отстаивал требования гласности, письменности и непрерывности судебного процесса, а также говорил о необходимости участия в судопроизводстве представителей народа, которых именовал «свидетелями»;

– «наказательной» власти отводилась скромная роль в управлении страной ввиду ее вспомогательного характера;

– «гражданской» власти отводилась роль управления на местах по решению круга несложных вопросов.

Перечень выводов по статье был бы неполным, если бы мы отдельно не остановились на взаимосвязи идей С. Е. Десницкого с постулатами классиков западной юридической науки:

– доктрину С. Е. Десницкого нельзя считать простой экстраполяцией английского права и идей английских философов на российскую почву, так как просветитель, с одной стороны, отвергал идею двухпалатного Парламента Д. Локка, с другой – считал российского монарха самодержцем и возвышал его над Сенатом;

– С. Е. Десницкий разделял позицию французского просветителя Ш. Монтескье о необходимости разделения властей, однако первый русский профессор права отводил особую роль монарху, ставил его как бы над ветвями власти. Кроме того, просветитель, в отличие от Ш. Монтескье, четко разделил деятельность по осуществлению правосудия и применению права на местах, не сформулировав в чистом виде ветви исполнительной власти;

– можно с уверенностью признать за проектом государственных преобразований С. Е. Десницкого самобытность, заключающуюся в стремлении разграничить ветви российской власти, сохранив при этом главенствующую роль монарха в условиях отсутствия систематизации законодательства и неразвитости политико-правовой мысли.

Список литературы:

1. *Балабанова Н. А.* Государственно-правовые воззрения С. Е. Десницкого: дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2006.
2. *Баркалов О. В.* С. Е. Десницкий о разделении властей // Вопросы политологии и политической истории. Барнаул, 1994.
3. *Грацианский П. С.* Десницкий. М., 1978.
4. *Грацианский П. С.* Политические и правовые взгляды С. Е. Десницкого: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1964.
5. *Десницкий С. Е.* Представление об учреждении законодательной, судительной и наказательной власти в Российской империи // Юридические произведения русских прогрессивных мыслителей. Вторая половина VIII века / под общей ред. С. А. Покровского. М., 1959.
6. *Загряцков М. Д.* Общественно-политические взгляды С. Е. Десницкого // Вопросы истории. 1949. № 7.
7. *Покровский С. А.* Политические и правовые взгляды С. Е. Десницкого. М., 1955.
8. *Пынин А. Н.* Общественное движение в России при Александре I. СПб., 1900.
9. *Струнников В. Н. Покровский С. А.* Политические и правовые взгляды С. Е. Десницкого. М., 1955.
10. *Филиппов А. Н.* Правительствующий сенат при Петре Великом и его ближайших преемниках (1711–1741 гг.). СПб., 1911.

References:

1. *Balabanova N. A.* Gosudarstvenno-pravovye vozzreniya S. E. Desnickogo: dis. ... kand. yurid. nauk. Vladimir, 2006.
2. *Barkalov O. V.* S. E. Desnickij o razdelenii vlastej // Voprosy politologii i politicheskoj istorii. Barnaul, 1994.
3. *Gracianskij P. S.* Desnickij. M., 1978.
4. *Gracianskij P. S.* Politicheskie i pravovye vzglyady S. E. Desnickogo: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 1964.
5. *Desnickij S. E.* Predstavlenie ob uchrezhdenii zakonodatel'noj, suditel'noj i nakazatel'noj vlasti v Rossijskoj imperii // YUridicheskie proizvedeniya russkih progressivnyh myslitelej. Vtoraya polovina VIII veka / pod obshchej red. S. A. Pokrovskogo. M., 1959.
6. *Zagryackov M. D.* Obshchestvenno-politicheskie vzglyady S. E. Desnickogo // Voprosy istorii. 1949. № 7.
7. *Pokrovskij S. A.* Politicheskie i pravovye vzglyady S. E. Desnickogo. M., 1955.
8. *Pynin A. N.* Obshchestvennoe dvizhenie v Rossii pri Aleksandre I. SPb., 1900.
9. *Strunnikov V. N.* Pokrovskij S. A. Politicheskie i pravovye vzglyady S. E. Desnickogo. M., 1955.
10. *Filippov A. N.* Pravitel'stvuyushchij senat pri Petre Velikom i ego blizhajshih preemnikah (1711–1741 gg.). SPb., 1911.

Для цитирования:

Егоров А. А. Проект государственных преобразований в трудах С. Е. Десницкого // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 3 (55). С. 98–105.

For citation:

Egorov A. A. Project of state transformations in the works of S. E. Desnitsky // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. № 3 (55). P. 98–105.

ISSN 2072-9391
Труды Академии управления МВД России. 2020. № 3 (55)

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

E-mail: akonev@mvd.gov.ru

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

Научная специальность:
12.00.09 – уголовный процесс.

Scientific specialty:
12.00.09 – Criminal Trial.

УДК 344.65

Дата поступления: 17 августа 2020 г.
Дата принятия статьи в печать: 25 сентября 2020 г.

О методологии поиска Большой Идеи уголовного процесса

About the methodology of searching for the Big Idea of the criminal process

Аннотация

Актуальность: разработка идеологических основ современного уголовного судопроизводства предполагает научное выявление основополагающей идеи, положенной в основание уголовного процесса. Эта идея может быть названа Большой Идеей уголовного процесса.

Цель: выработка методологических подходов осознания Большой Идеи уголовного процесса путем изучения его идеологических основ.

Методы исследования: познание, индукция, дедукция, анализ, синтез.

Выводы: в данной статье автор предлагает в качестве методологического подхода «образ мечты». В контексте этого образа Большая Идея уголовного процесса представляет собой идеологическое двуединство справедливости и истины.

Ключевые слова: *уголовно-процессуальная концептология; идеологические основы; идеология уголовного процесса; справедливость; истина.*

Annotation

The relevance ot te study: the development of the ideological foundations of modern criminal proceedings involves the scientific identification of the fundamental idea underlying the criminal process. This idea can be called the Big idea of the criminal process.

The purpose of the study: to develop methodological approaches to understanding the Big Idea of the criminal process by studying its ideological foundations. Research methods: cognition, induction, deduction, analysis, synthesis.

The conclusions: in this article, the author suggests the "dream image"as a methodological approach. In the context of this image, the Big Idea of a criminal trial is an ideological duality of justice and truth.

Key words: *criminal procedure conceptology; ideological foundations; ideology of criminal procedure; justice; truth.*

При разработке учения об идеологических основах уголовного судопроизводства и его важнейшего раздела «Уголовно-процессуальная концептология» невозможно обойтись без «мечтательного подхода». Этот подход крайне уместен и в науке уголовного судопроизводства. Вместе с тем, несмотря на то, что термин «мечта» есть хороший интеллектуальный инструмент, в идеологическом поле он не заменит такие понятия, как «цель» и даже «назначение». Все эти понятия однополярные, а мечта имеет как минимум два полюса: социум и государство.

Точки соприкосновения этих полюсов и должны располагаться в идеологической сфере. Поэтому и главный концепт идеологии современного уголовного судопроизводства заключается не в какой-то конкретной, пусть даже очень Большой Идее, а в самом способе идеологизирования, в соединении официальной потребности государства в законности и неотвратимости ответственности с широким народным пониманием социальной справедливости в сфере уголовного судопроизводства.

«Образ мечты» (чуда) – это вовсе не простой романтизм ученых, пытающихся объединиться в сообщество уголовно-процессуальных концептологов. Само это методологическое допущение – право строить уголовное судопроизводство, исходя из «образа мечты», – есть важнейшая сторона идеологического осмысления действительности разными научными группами и классами. Необходимо учитывать как очень большие группы, так и более мелкие «идеологические» формирования.

Если посмотреть с «колокольни» мечты на некоторые важнейшие постулаты, находящиеся в центре идеологических споров, то мы можем увидеть одну характерную особенность: главный аргумент против определенной идеологии заключается в том, что некий идеал, претендующий на роль цели или ведущего принципа критикуемой идеологии, по мнению оппонентов, недостижим. Например, это и объективная истина, как цель процесса, и мечта о полной победе над преступностью, и ранее упоминаемая идея неотвратимости ответственности за преступление. Все эти мечты-идеи дискредитируются на одном простом основании, что это недостижимо.

На базе подобных размышлений появляются прагматические идеологические направления, опирающиеся на постулат: «нужно ставить реальные цели». И именно эти направления работают на примитивизацию уголовного процесса, на его идеологическое упрощение. Таким образом, в этих простых идеологических проекциях уголовный процесс из «волшебного инструмента» улавливания объективной истины и восстановления справедливости превращается в банальный игровой автомат, исповедующий идею удачи.

К счастью, курс на отказ от поиска мечты (Большой Идеи уголовного процесса) хотя и представляется популярным и привлекательным для неокрепших исследовательских душ, но для всего научного сообщества не является всеобъемлющим. Обращение к теме идеологических основ уголовного судопроизводства, попытка конструирования уголовно-процессуальной концептологии и есть яркие проявления намерения вернуть в уголовный процесс высокие устремления, размышления о мечте, о Большой Идее. И таким образом оживить, расшевелить врожденное народное чувство идеала, разбудить его и заставить откликнуться яркой Большой Идеей уголовного процесса, вывести из тени его главный концепт.

Наши единомышленники тоже начинают осознавать политическую и эвристическую ценность «образа мечты». Вот что пишет по этому поводу профессор М. П. Поляков: «Слово «мечта» вполне достойно того, чтобы войти в арсенал уголовно-процессуальной методологии, как особый широко-охватный инструмент осмысления сути уголовного процесса... Через него запускается сама идея мечты, олицетворяющая высочайший уровень целеполагания в уголовном судопроизводстве. Эта идея вдохновляет смотреть на историю развития уголовного судопроизводства как на удивительную эволюцию общественных притязаний на Правду и Справедливость, притязаний наивных и возвышенных, смелых и робких, светлых и темных, рациональных и иррациональных. По сути, идея мечты формирует особую методологию, которая помогает разглядеть парадоксальные метаморфозы, происходящие как на периферии, так и в ядре самой пока еще не пойманной «идеи уголовного процесса», уловить в последней нетленное и преходящее, тот «древний завет», от которого нельзя отказываться ни при каких обстоятельствах. Без образа «уголовного процесса мечты» нет и не может быть адекватной уголовно-процессуальной идеологии, в которой так нуждается современное уголовное судопроизводство. Именно поэтому поиск «уголовного судопроизводства мечты» – это не просто интеллектуальная забава профессоров, а насущная потребность общества» [2, с. 10–15].

Полагаем, что «образ мечты», предложенный М. П. Поляковым, ничуть не противоречит «образу чуда», принадлежащему его учителю – профессору В. Т. Томину [3, с. 12]. Просто Валентин Тимофеевич сформировал свой образ в более узком технологическом поле, а Михаил Петрович значительно расширил социальный контекст. Вряд ли есть необходимость доказывать, что социальная справедливость и неотвратимость ответственности за преступления теснейшим образом связаны. По сути, справедливость и есть соразмерное воздаяние за преступление, причем обязательное воздаяние. У этой идеи – идеи воздаяния – есть, как мы уже отмечали, свои религиозные предпосылки, вырастающие из христианской идеи греха или индуистской идеи кармы. И в этом тоже видятся элементы мировоззренческой преемственности идеологических основ уголовного судопроизводства. Без неотвратимости ответственности не может быть речи о справедливости ни в какой сфере: ни в земной, ни в небесной. Уголов-

ный процесс является главным «барометром» справедливости в государстве и обществе.

Таким образом, мы можем говорить о том, что «образ мечты» для уголовного судопроизводства имеет не только эстетическую ценность, этот образ вполне инструментален, поскольку несет в себе силу ориентации для всей уголовно-процессуальной идеологии. Кроме того, этот образ (как определенная структурная единица интеллектуальной схемы постижения идеологических основ) может быть включен в процедуру концептуально-идеологической диагностики доктрин и учений, претендующих на высокую идеологическую миссию.

Выявление «образа мечты» во всякой идеологической системе должно, на наш взгляд, быть таким же обязательным фактором диагностики, как и выявление в ней «образа врага». Само отсутствие «образа мечты» может говорить о том, что перед нами не идеология, а лишь ее суррогат, имеющий своим назначением банальную деконструкцию вполне созидательных и конкурентных идеологических проектов, предлагающих иную картину уголовно-процессуального мира.

Все вышеобозначенное указывает на то, что в состав учения об идеологических основах должен обязательно входить и «раздел о мечте». Будучи не совсем уместным (точнее, востребованным) в методологических предпосылках теории принципов и теории целеполагания, этот раздел найдет свое достойное место в уголовно-процессуальной концептологии. Пришло время, когда в конструировании «образа мечты» нужно, образно говоря, «играть на повышение» – не приземлять этот образ до уровня реальных возможностей, а, напротив, возвышать до запредельного духовного воображения. И в этом направлении ничего нового изобретать не нужно. Духовное воображение однажды уже достигло той высоты, на которой обитают идеи – Справедливость и Истина (в русском понимании – Правда).

Поэтому Большая Идея уголовного процесса должна осознаваться и формулироваться через эти священные слова – «справедливость» и «истина», через слова, имеющие особое идеологическое значение; даже не значение, а миссию. Вместе с тем всматриваться и вдумываться в эти слова и скрываемые за ними смыслы необходимо с позиций сугубо научного подхода – не просто верить, а понимать.

В рамках научного подхода, конкретизируемого уголовно-процессуальной концептологией, нам открывается тот факт, что слово «справедливость» и кодируемый им концепт может иметь несколько уголовно-процессуальных проекций. В этих проекциях специфическим идеологическим образом проявляется инквизиционное и состязательное понимание справедливости, а также понимание рациональное и иррациональное. Имеются и другие оттенки контекстуальных значений.

В этом многомерном интерпретационном идеологическом поле многие понятия начинают переливаться разными оттенками. Взять ту же презумпцию невиновности, которая в широком идеологическом контексте может трактоваться как отношение к суду не только земному, но и небесному. «Излучение» концепта справедливости притягивает к себе и идею милосердия, которая хотя прямо в уголовном процессе и не заявляется, но всегда в нем присутствует и временами поднимается на поверхность и материализуется, причем не только через известные институты оправдания и помилования.

В ходе постижения главного концепта уголовного судопроизводства (Большой Идеи) можно понять, что эта идея лишь условно может обозначаться словом «справедливость». Условность заключается в том, что идея справедливости здесь становится всеобъемлющей. Если вслушаться в это слово «русским ухом», то можно легко уловить, что в нем почти буквально прорастает и слово «правда», которое лишь в рамках рационального мировоззрения приближается к опять же рациональной трактовке слова «истина». Однако в идеологическом поле и правда, и истина обретают целый букет значений, которые в конечном итоге сближают их со справедливостью, а порой и растворяются в ней.

В связи с этим отношение к объективной истине в науке уголовного судопроизводства не может быть делом голого вкуса и душевных предпочтений. Истина – это важнейший идеологический маркер, который ярче всего проявляется опять же в контексте идеологического феномена, который мы пытаемся обозначить формулой «образ мечты». Несмотря на то, что слово «мечта», как мы уже заметили, не входит в активный словарный запас науки уголовного судопроизводства, подсознательное допущение уголовно-процессуальной мечты здесь присутствует всегда. И присутствует потому, что на это есть объективный социальный запрос. Поэтому даже в контексте современных научных формулировок о справедливости и неотвратимости ответственности можно уловить, что эта мечта устремлена в первую очередь к правде, к истине. И очень символично в этом смысле звучит имя одного из отечественных законодательных памятников – Русская Правда.

Осознание и конструирование красивого и заманчивого «образа мечты» при всей своей важности далеко не исчерпывает собой интеллектуально-идеологическую работу. Уголовно-процессуальная идеология должна создать не только сам «образ мечты», но и «образ пути» к мечте, т. е. определенную ментальную основу для функционального образа судопроизводства.

Формирование идеологических основ не исчерпывается поиском нужного громкого «идеологического имени», выражающего новую или хорошо забытую старую идею, и пропагандой технологических преимуществ уголовного процесса, возникающих вследствие воплощения этой идеи. Недостаточно повторять как мантру фразу «состязательное судопроизводство» или «инквизиционное судопроизводство», недостаточно приводить явные или надуманные эмпирические подтверждения своей правоты (а за их отсутствием – абстрактный «мировой опыт»). Для того чтобы семя идеологии (а идеологические основы и есть в определенном смысле эти концептуальные семена) проросло, нужна плодородная идеологическая почва. Необходимо вспомнить известные каждому советскому школьнику предпосылки всякой революции: мало, чтобы низы не хотели, нужно, чтобы еще и верхи не могли.

Так и в уголовном судопроизводстве: для существенных идеологических подвижек нужно иметь соответствующую мировоззренческую основу, на которую и должен опереться вырастающий из «образа мечты» функциональный облик судопроизводства. Именно поэтому сначала выращивается мировоззрение, а потом к нему прививаются основы идеологии. Причем образ садовой прививки здесь весьма подходящий: к одному общему стволу мировоззрения могут быть привиты ветки разных идеологий.

Таким образом, идеологическая почва (мировоззренческий базис) нужна не только для прорастания идеологии, но и для принятия сопутствующей этой идеологии технологии. Идеология (и уголовно-процессуальная идеология в частности), чтобы стать таковой в прикладном операциональном смысле, должна сотворить не только внятный «образ мечты», но и не менее внятный «образ метода достижения этой мечты», который легко будет принят на веру без всяких изощренных рациональных доводов и долгой эмпирической апробации. Этот «образ веры» должен быть виртуозно вписан в мировоззренческую матрицу современности, соединить в один узор нужные нити народных представлений и научных достижений. И вот здесь, на стыке рациональности и иррациональности, появляется идеологическая сверхзадача – одновременное создание «образа мечты» и «опоры веры». Причем создание этой интеллектуально-идеологической системы предполагает не только наличие указанных элементов, но и весьма парадоксальные связи между ее элементами. Фактически уголовно-процессуальная идеология должна сотворить методологическую опору для этой веры, а затем концептуально презентовать взращенный на этой вере метод, причем презентовать его в контексте «образа мечты» как своеобразный источник «волшебства», который в свою очередь и укажет верный процедурный путь к мечте.

Надо заметить, что основанием для этих идеологических построений являются не только базовые опоры «текущего мировоззрения», но и извечно врожденная бессознательная вера человечества в особый порядок, присущий миру и природе[1]. Это тоже важнейшая мировоззренческая предпосылка для приятия самой процедурной идеи. Без бессознательной веры в то, что правильный порядок установления истины и достижения справедливости по уголовным делам может быть изобретен, никакой процедурный метод не был бы принят.

Безусловно, на тернистом пути идеологического обретения и методологической процедуризации «образа мечты» появляется немало факультативных задач, связанных с осмыслением тенденции бесконечного совершенствования уголовного процесса, в том числе с поиском технологий, нацеленных на освобождение уголовного процесса от человека «процессуального» [1, с. 189–192], на внедрение искусственного интеллекта, и т. д. Рассмотрение всех этих технологических ответвлений с их тайной идеологической подоплекой не входит в задачу нашего исследования. Поэтому мы ограничимся лишь оговоркой, что в настоящее время в уголовном судопроизводстве информационные технологии претендуют на лидирующую идеологическую роль. Наша же задача заключается в том, чтобы вычислить общий вектор идеологического совершенствования уголовного судопроизводства, адекватного сути современного отечественного уголовного процесса. И мы эту задачу, по нашему мнению, вполне успешно решаем в тех объемах, которые сами себе определили. Главный критерий успешности, на наш взгляд, заключается не в констатации многочисленных идеологических феноменов и их «подделок» (чего от нас, скорее всего, и ждали некоторые читатели), а в определении научно-эвристических подходов к их поиску и идеологической квалификации.

Полагаем, что в части поиска Большой Идеи уголовного процесса, предопределяющей содержание главного концепта идеологии уголовного судопроизводства, сам факт допущения того, что такая идея существует (это в некотором смысле верхний предел допущения уголовно-процессуальной концептологии), уже является немалым научным достижением, а осмысление этой идеи с помощью идеологического «образа мечты» лишь усиливает эту значимость.

[1] Вера в разум есть уверенность в том, что подлинная природа вещей образует мировую гармонию, исключающую чистую случайность. Это вера в то, что в основании вещей не будет обнаружена лишь произвольная таинственность. Вера в природный порядок, которая делает возможным развитие науки, есть частный случай более глубокой веры» [4, с. 74].

В настоящее время мы не можем с исчерпывающей четкостью констатировать главный концепт уголовного судопроизводства во всех его нюансах. Мы лишь делаем обоснованное допущение, что этот концепт не является монолитным, а складывается из многомерных «прима-концептов» Справедливости и Истины. Многомерность указанных концептов заключается не только в том, что Большая Идея уголовного процесса представляет собой идеологическое двуединство этих концептов, но и в том, что каждый названный «прима-концепт», взятый в отдельности, есть также определенное двуединство своих рациональных и иррациональных элементов, коренящихся в народном духе и научном мировоззрении. Иными словами, в этих концептах таинственным образом переплетается научное и донаучное понимание мироустройства (последнее порой идет даже дальше религиозного и мистического понимания). Таким образом получается любопытная идеологическая конструкция, где имеются концептологические двойственности разных уровней, объединяющиеся в концепт-систему, которая в свою очередь и составляет существо Большой Идеи уголовного процесса.

Эта имманентная идея двойственности, присущая Большой Идее (главному концепту), проявляет себя и на уровне бытия иных концептов, которые могут рассматриваться в качестве опорных для современной уголовно-процессуальной идеологии. Проявлениям диалектики этой двойственности, как важнейшей части предмета уголовно-процессуальной концептологии, будет посвящена следующая статья.

Список литературы:

1. *Поляков М. П., Смолин А. Ю.* Технология уголовного процесса: «за» или «против» человека процессуального // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2017. № 4 (40).
2. *Поляков М. П.* Уголовное судопроизводство: самое время мечтать // Мировой судья. 2019. № 12.
3. *Томин В. Т.* Острые углы уголовного судопроизводства. М., 1991.
4. *Уайтхед А. Н.* Избранные работы по философии. М., 1990.

References:

1. *Polyakov M.P., Smolin A.Yu.* Technology of criminal procedure: «for» or «against» the procedural man // Legal science and practice: Journal of Nizhny Novgorod academy of the Ministry of internal affairs of Russia. № 4 (40).
2. *Polyakov M.P.* Ugolovnoe sudoproizvodstvo: samoe vremya mechtat' // Mirovoj sud'ya. 2019. № 12.
3. *Tomin V.T.* Ostrye ugly ugolovnogo sudoproizvodstva. M., 1991.
4. *Uajthed A.N.* Izbrannye raboty po filosofii. M., 1990.

Для цитирования:

Конев А. Н. О методологии поиска Большой Идеи уголовного процесса // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 3 (55). С. 106–110.

For citation:

Konev A.N. About the methodology of searching for the Big Idea of the criminal process // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. № 3 (55). P. 106–110.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: методология, правовое обеспечение

И. В. ГОНЧАРОВ,
профессор кафедры
государственно-правовых дисциплин,
доктор юридических наук, профессор
Академия управления МВД России
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

E-mail: goncharov-i@mail.ru

I. V. GONCHAROV
Doctor of law, Professor,
Professor at the Department
of State and Legal Disciplines
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: goncharov-i@mail.ru

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

Scientific speciality:
12.00.02 – Constitutional Law;
Constitutional Litigation;
Municipal Law.

УДК 342.7:343.263

Дата поступления: 9 апреля 2020 г.
Дата принятия статьи в печать: 25 сентября 2020 г.

Ограничения прав и свобод человека и гражданина как элемент их обеспечения

Restrictions on human and civil rights and freedoms as an element of ensuring them

Аннотация

Актуальность: положения Конституции Российской Федерации определяют особое место человека, его прав и свобод в системе конституционных отношений, выдвигают защиту его прав и свобод в качестве важнейшего принципа, действующего в обществе и государстве. Данный подход опирается на уже общепризнанные международные нормы о правах и свободах человека и гражданина. Провозглашение Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина высшей ценностью накладывает особые требования к деятельности органов государственной власти.

Постановка проблемы: формирование Российской Федерации как демократического правового государства объективно предполагает создание в стране эффективно действующего механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Действие этого механизма весьма многогранно и затрагивает практически все сферы жизни общества. Важнейшим

Annotation

The relevance: the provisions of the Constitution of the Russian Federation define the special place of a person, his rights and freedoms in the system of constitutional relations, and put forward the protection of his rights and freedoms as the most important principle operating in society and the state. This approach is based on already generally recognized international norms on human and civil rights and freedoms. The Declaration of human and civil rights and freedoms as the highest value by the Constitution of the Russian Federation imposes special requirements on the activities of state authorities.

The problem statement: the formation of the Russian Federation as a democratic legal state objectively implies the creation of an effective mechanism for ensuring human and civil rights and freedoms in the country. The operation of this mechanism is very multifaceted and affects almost all spheres of society. The most important element of this mechanism is the institution of restrictions

элементом этого механизма является институт ограничений прав человека, так как именно правомерные ограничения прав и свобод человека и гражданина позволяют найти разумный компромисс между общественной необходимостью и интересами индивида, а также во взаимоотношениях конкретного индивида с государством.

Институт ограничений прав и свобод человека и гражданина является конституционным институтом такой подотрасли конституционного права, как права человека и их использование, – это нормальная практика практически всех государств мира. Причем эта практика весьма разнообразна, многое определяется историческими, правовыми, ментальными, религиозными традициями той или иной страны, зачастую, к сожалению, это всегда происходит в правовых рамках. Тем не менее этот институт правомерного ограничения тех или иных прав и свобод человека и гражданина в соответствии с законом государства создает возможности для большинства членов общества беспрепятственной реализации принадлежащих им прав и свобод. Соответственно, ограничивая права человека, государство тем самым их обеспечивает.

Цель исследования: раскрыть юридическое содержание ограничений прав человека, их место в государственно-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина, показать социальные и юридические цели применения ограничений органами государственной власти.

Методы исследования: методологическую основу исследования составил комплекс общенаучных и частнонаучных методов: юридико-технический анализ, диалектический, исторический, сравнительно-правовой, оценочный, статистический и др.

Результаты и ключевые выводы: в результате исследования автор делает вывод, что институт ограничений прав человека является важнейшим элементом государственно-правового механизма обеспечения прав и свобод граждан. Проведенный в работе анализ механизма реализации ограничений прав человека показывает, что существующие в любом цивилизованном обществе правомерные ограничения прав граждан во всех случаях должны преследовать одну цель: найти разумный компромисс между общественной необходимостью и интересами обладателя права – субъекта объективно существующих в обществе правоотношений.

Ключевые слова: *верховенство права; права и свободы человека и гражданина; государственно-правовой механизм обеспечения прав и свобод; правовое государство; ограничение прав и свобод человека и гражданина; абсолютные права; гарантии реализации прав человека; международные стандарты в области прав человека.*

on human rights, since it is legitimate restrictions on human and civil rights and freedoms that allow us to find a reasonable compromise between social necessity and the interests of the individual, as well as in the relationship of a particular individual with the state.

The institution of restrictions on human and civil rights and freedoms is a constitutional institution of such a sub-branch of constitutional law as human rights and their use – this is the normal practice of almost all States of the world. Moreover, this practice is very diverse, much is determined by the historical, legal, mental, and religious traditions of a particular country.unfortunately, this often happens within the legal framework. Nevertheless, this institution of lawful restriction of certain human and civil rights and freedoms in accordance with the law of the state creates opportunities for the majority of members of society to freely exercise their rights and freedoms. Accordingly, by limiting human rights, the state ensures them.

The purpose of the study: to reveal the legal content of restrictions on human rights, their place in the state-legal mechanism for ensuring human and civil rights and freedoms, to show the social and legal goals of applying restrictions by state authorities.

The research methods: the methodological basis of the research is a set of General scientific and private scientific methods: legal and technical analysis, dialectical, historical, comparative legal, evaluative, statistical, etc.

The results and key conclusions: as a result of the research, the author concludes that the institution of restrictions on human rights is an important element of the state-legal mechanism for ensuring the rights and freedoms of citizens. The analysis of the mechanism of implementation of restrictions on human rights shows that existing in any civilized society legitimate restrictions on the rights of citizens in all cases should pursue one goal: to find a reasonable compromise between public necessity and the interests of the owner of the right – the subject of objectively existing legal relations in society.

Keywords: *rule of law; human and civil rights and freedoms; state-legal mechanism for ensuring rights and freedoms; legal state; restriction of human and civil rights and freedoms; absolute rights; guarantees of human rights implementation; international standards in the field of human rights.*

Российская Федерация в Основном законе страны заявляет о себе как о правовом демократическом государстве, где человек, его права и свободы являются высшей ценностью и определяют важнейшие принципы деятельности органов государственной власти. Конституционные положения об особом месте человека, его прав и свобод в системе объективно существующих правоотношений определяют принцип обеспечения прав и свобод, действующий в обществе и государстве, определяющий смысл деятельности всех органов публичной власти в стране и их должностных лиц. Причем *«действие этого основополагающего принципа предполагает защиту* всей системы прав и свобод человека и гражданина: личных (гражданских), политических, социальных, экономических, культурных и др.» [4, с. 5].

Соответственно, важнейшей задачей, стоящей в настоящее время перед Российской Федерацией, является создание реального механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина, действие которого реализуется через систему комплекса гарантий прав человека (политических, социально-экономических, духовных, юридических) [2]. Провозглашение государства правовым, т. е. государством, обеспечивающим верховенство права и его действие в отношении всех субъектов общественных отношений, предполагает реальные, а не фиктивные гарантии прав человека. Политические гарантии прав человека определяются видом политического режима в стране. Только демократические государства могут реально обеспечивать права и свободы своих граждан. И наоборот. О каких правах человека можно говорить, если методы и способы осуществления государственной власти в стране явно незаконны, даже при наличии соответствующего законодательства. Исторические традиции России в этом плане на отдельных этапах ее развития могут служить ярким подтверждением этого.

Экономические гарантии также являются важнейшим фактором, влияющим на реализацию человеком своих прав и свобод. И это естественно. Только развитое в экономическом плана государство, имеющее соответствующие возможности, реально обеспечивает реализацию гражданами своих прав и свобод, и не только социально-экономических.

Роль духовных гарантий также нельзя преуменьшать. Чем выше уровень общей и правовой культуры большинства членов общества, тем в большей степени чувствует себя защищенным человек как часть этого общества.

Юридические гарантии прав человека – важнейший элемент механизма обеспечения прав человека, так как закрепленные в соответствующих нормативных актах, в том числе в Конституции Российской Федерации, юридические средства дают возможность гражданам реализовать принадлежащие им права и свободы, а в необходимых случаях – и обеспечивать их защиту (если эти права нарушаются). Одним их элементов системы юридических гарантий являются правовые ограничения прав и свобод человека и гражданина. Это объективно. Права человека невозможно рассматривать как абсолютные или не подлежащими никакому ограничению, даже несмотря на естественно-правовую природу их происхождения [5, с. 9–12]. Не зря же говорится, что права человека заканчиваются там, где нарушаются права другого человека. И поэтому предусмотренные законодательством государства ограничения прав человека позволяют в целом выстраивать нормальные отношения в обществе, в государстве.

В то же время в науке конституционного права выделяют такую категорию прав человека, как абсолютные права – права, которые не могут быть ограничены ни при каких обстоятельствах. И это тоже абсолютно справедливо. Это, прежде всего, право на неприкосновенность, честь, достоинство, право не подвергаться насилию, пыткам, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению и др. Однако, как представляется, в основе этих прав, выделяющихся из системы личных, неотчуждаемых прав человека, лежит то, что реализация этих прав не предполагает ограничение или нарушение прав других субъектов правоотношений. Наоборот, важнейшими признаками этих прав являются их неотделимость от личности; неограниченный характер; противостояние носителям данного права неопределенного числа обязанных лиц; обязательность для соблюдения неограниченным кругом лиц.

Существуют разные подходы к пониманию сущности этих прав. Так, К. К. Гасанов и А. В. Стремоухов выделяют следующие признаки абсолютных прав: «принадлежность человеку от рождения; неотчуждаемость, невозможность отделения от человека; неприостанавливаемость, неограничиваемость действия прав; монопольная возможность человека действовать в своих законных интересах, с которой напрямую связана обязанность неопределенного круга лиц воздерживаться от деяний, ущемляющих абсолютные права» [3, с. 164–173].

По мнению А. А Троицкой, «абсолютные права – это права, реализация которых не может быть поставлена в зависимость от результатов балансирования их с аналогичными или другими социальными благами... права, не подлежащие ограничению на основе требований принципа пропорциональности независимо от того, какие цели противостоят им» [8, с. 45–69].

Тем не менее это никоим образом не противоречит тому, что существующие в любом цивилизованном обществе правомерные ограничения прав граждан во всех случаях должны преследовать цель: найти разумный компромисс между общественной необходимостью и интересами обладателя права. Безусловно, ограничение прав возможно до тех пределов, при которых оно не вступает в противоречие с истинным назначением самого права. Ведь человек, реализуя принадлежащие ему права и свободы, признаваемые и охраняемые государством, взаимодействует с социумом, частью которого он сам является. Соответственно, использование этих прав и свобод любым субъектом правоотношений должно быть в первую очередь правомерным, не наносящим ущерба другим участникам правоотношений, в пределах, установленных законом страны. Данное положение находит свое юридическое подтверждение в ст. 55 Конституции Российской Федерации[1].

Ограничения прав человека – это не то, что придумано и реализуется совсем недавно. Это то, что всегда объективно было соответствующим правовым регулятором общественных отношений на всех этапах развития человеческого общества [7].

Рассматривая ограничения прав человека как элемент обеспечения правомерного поведения человека, необходимо выделить социальную и юридическую цель их применения. Социальные цели вводимых ограничений – это прежде всего основанные на законе правомерные действия государства, в основе которых лежит необходимость обеспечения стабильного функционирования и развития общества и государства, предназначенные в том числе не допустить возникновения каких-либо угроз основам конституционного строя государства, жизни, здоровью, правам, свободам и законным интересам большинства членов общества. И это совершенно не противоречит «праву человека определять смысл и форму своей жизни» [1, с. 57–62].

Юридические цели ограничений прав человека преследуют решение двух взаимосвязанных задач. Во-первых, это профилактика, предупреждение и устранение (снижение) негативной мотивации или противоправного поведения тех или иных членов общества. В то же время определенные ограничения прав человека служат фактором поощрения и стимулирования социально-полезного поведения индивида.

Ограничения прав человека являются необходимым элементом государственной практики почти всех государствах мира. Правомерные ограничения прав человека как элемент их обеспечения предусматриваются и международными стандартами в области прав человека, являющимися частью правовой системы Российской Федерации (ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации). Так, Всеобщая декларация прав человека предусматривает именно законодательный уровень ограничения прав человека: «При осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом...» (п. 2 ст. 29)[2].

Соответствующие международные стандарты в области прав человека предусматривают исчерпывающие цели вводимых ограничений прав человека:

– Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах: «Ограничения должны осуществляться исключительно с целью способствования общему благосостоянию, определяться законом и не могут противоречить природе ограничиваемых прав»[3];

– Международный пакт о гражданских и политических правах: «Ограничения прав и свобод человека и гражданина могут применяться, если они необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения, а также прав и свобод других лиц»[4].

– Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод: «Ограничения прав и свобод человека и гражданина могут применяться в интересах национальной безопасности, общественного порядка или экономического благосостояния страны в целях предотвращения беспорядков или преступлений, охраны здоровья или нравственности, или для защиты прав и свобод других лиц»[5];

– Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека: «...ограничения прав и свобод человека и гражданина могут применяться в интересах государственной и общественной безопасности, общественного порядка, охраны

[1] Конституция Российской Федерации: офиц. текст // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

[2] Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.) [Электронный ресурс]. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения: 20.04.2020).

[3] Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принята 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) [Электронный ресурс]. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (дата обращения: 20.04.2020) (ст. 4) .

[4] Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 г.) [Электронный ресурс]. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml(дата обращения: 20.04.2020) (ст. 12, 18, 19, 21, 22).

[5] Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г._ [Электронный ресурс]. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_RUS.pdf (дата обращения: 20.04.2020) (ст. 8–10).

здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц» (ст. 9, 10, 11, 12, 22, 26 Конвенции)[6].

В Российской Федерации правовую основу ограничений прав человека составляют:

Конституция Российской Федерации (ст. 13, 19, 29, 55, 56);

– Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»;

– Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»;

– Федеральный конституционный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»;

– Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1994 г. № 8-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Конституционное закрепление ограничений является юридической основой для установления соответствующих ограничений прав и свобод человека и гражданина в федеральном законодательстве [6, с. 62–66].

Федеральные законы закрепляют различные ограничения прав человека. Все определяется обстоятельствами, вызвавшими необходимость применения этих законов. Эти обстоятельства предопределяют различные формы реализации тех или иных ограничений. Это могут быть обязанности, накладываемые на граждан, прямые запреты на совершение тех или иных действий, приостановление реализации определенного объема прав и свобод, применяемые меры пресечения, защиты, привлечение к ответственности и др.

Вообще классификации какого-либо правового явления всегда носят достаточно субъективный и условный характер. В самом общем виде в Российской Федерации можно классифицировать следующую определенную систему ограничений прав и свобод:

– конституционные ограничения правового статуса граждан в виде обязанностей, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, а также общие ограничения в форме запретов, обусловленных важнейшими принципами или основами функционирования Российского государства (например, ст. 13 Конституции Российской Федерации);

– ограничения прав и свобод человека и гражданина, применяемые в условиях введения конституционных правовых режимов военного и чрезвычайного положения, правового режима контртеррористической операции, правового режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации;

– ограничения некоторых прав и свобод отдельных категорий граждан, предусмотренные соответствующими законами, обусловленные особенностями их правового статуса (должностные лица органов государственной власти, военнослужащие, сотрудники органов внутренних дел, прокуратуры, осужденные и др.).

В рамках этих трех групп ограничений выделяются общие и специальные ограничения прав и свобод человека. К общим ограничениям относятся ограничения, накладываемые на конкретных субъектов правоотношений в обычных (нормальных) условиях функционирования общества и государства. Формой реализации таких ограничений являются прежде всего конституционные обязанности граждан Российской Федерации, лиц без гражданства и иностранцев, находящихся или проживающих на территории Российской Федерации. Кроме того, к общим ограничениям прав человека необходимо отнести правоограничения, предусмотренные отраслевым законодательством: ограничение судебным решением дееспособности человека в силу умственной или душевной болезни либо в случае совершения им противозаконных противоправных действий; ограничения, накладываемые на лиц, которые занимают определенные должности (носителей специального правового статуса).

К специальным ограничениям прав человека относятся ограничения, накладываемые на права и свободы граждан в условиях введения специальных правовых режимов военного, чрезвычайного положения, правового режима контртеррористической операции, правового режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации. Каждый правовой режим предполагает различные по объему и по видам ограничения прав человека, но независимо от обстоятельств его введения эти режимы объединяет общее:

– во-первых, в основе введения особых правовых режимов лежит необходимость ликвидации негативных последствий тех или иных чрезвычайных ситуаций. А это возможно только при расширении полномочий органов государственной власти и соответствующих должностных лиц при ограничении прав граждан, проживающих или находящихся на данной территории, и возложении на них дополнительных обязанностей;

– во-вторых, социальная ситуация может складываться таким образом, что граждане, проживающие на данной территории, фактически не смогут реализовать многие права и свободы, а также выполнять возложенные на них

[6] Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (Минск, 26 мая 1995 г.). [Электронный ресурс]. URL: http://docs.cntd.ru/document/1900703 (дата обращения: 20.04.2020).

законом обязанности. Это особенно характерно при возникновении прежде всего чрезвычайных ситуаций природно-техногенного либо эпидемиологического характера[7]. Для создания правовой основы поведения участников данных общественных отношений введение особого правового режима нормативно закрепляет временное ограничение основных прав и свобод граждан и возложение на них дополнительных обязанностей. Правомерное ограничение в данном случае выступает и как элемент юридического механизма управления чрезвычайной ситуацией. Его цель – скорейшая нормализация обстановки, устранение угрозы безопасности граждан и оказание им необходимой помощи.

Однако независимо от целей введения ограничений прав человека все они должны соответствовать важнейшим принципам законности и соразмерности. Это нашло свое отражение в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации, заявившего, что «ограничения могут вводиться федеральным законом, если только они необходимы для защиты других конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, отвечают требованиям справедливости, разумности и соразмерности (пропорциональности), носят общий и абстрактный характер, не имеют обратной силы»[8].

Это очень важно, так как введение даже небольших по объему ограничений прав человека крайне неоднозначно воспринимается обществом или его частью, тем более в России с ее историческими традициями, которые очень часто были несовместимы с идеями свободы и справедливости.

Кроме того, при введении конкретных ограничений прав человека должно быть четкое понимание узкой грани между ограничением прав человека и их нарушением, и эта грань очень легко может быть преодолена, учитывая исторический характер взаимоотношений Российского государства со своим гражданами. К сожалению, российская практика показывает, что необходимого равновесного баланса этих взаимоотношений нет и до настоящего времени. Как правило, взаимоотношения человека и чиновника, даже наделенного малым объемом полномочий, выстраиваются с позиции силы последнего. И это, несомненно, должно учитываться в условиях использования государством ограничений прав человека даже в целях их обеспечения.

Конечно, патерналистские отношения в российском обществе еще достаточно сильные, и значительная часть наших граждан привыкла и считает, что именно государство должно решать все существующие проблемы, в том числе применительно к приватной жизни значительной части членов общества. В такой же степени это касается и возможных ограничений прав и свобод, которые ментально считаются естественной прерогативой государства. Однако патернализм государства не должен использоваться для неправомерных ограничений прав человека, какие бы благие цели их введения не позиционировались государством.

Хотя при этом не может не учитываться и другой, прямо противоположный фактор. Ведь не зря же Н. М. Карамзин или М. Е. Щедрин сказали, что «строгость законов Российской империи компенсируется необязательностью исполнения таковых». В полной мере это можно отнести и к современным российским реалиям. Правой нигилизм многих членов общества – это тоже реалии современной России. В полной мере это касается и выполнения ограничений, накладываемых на тех или иных субъектов правоотношений. А так быть не должно. О каком правовом государстве в этом случае можно говорить? Ведь даже в XIX в. было сказано, что «самое развращенное сочетание – это сочетание жестокого закона с благодушием исполнения» (Жермене де Сталь) [9].

В связи с этим нахождение разумного баланса между обеспечением, охраной, защитой прав человека и их возможным ограничением в силу самых разных обстоятельств – это важнейшая задача, стоящая как перед законодательными, так и перед правоприменительными органами государственной власти. Это достаточно сложная задача, но ее необходимо решать, учитывая те обязательства, которые приняло на себя Российское государство, закрепив их в Основном законе страны.

[7] События в мире и в Российской Федерации весной 2020 г., связанные с пандемией, вызванной короновирусом, когда в некоторых странах использовались чрезвычайные меры борьбы с эпидемией, а в некоторых субъектах РФ вводился правовой режим повышенной готовности, служат только подтверждением этому.

[8] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2008 г. № 9-П по делу о проверке конституционности положений статьи 82 УПК РФ в связи с жалобой гражданина В. В. Костылева [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_78731/92d969e (дата обращения: 20.04. 2020).

Список литературы:

1. *Бабурин С. Н.* Международно-правовое и конституционное отражение нарастающего кризиса гуманизма // Международные

References:

1. *Baburin S. N.* Mezhdunarodno-pravovoe i konstitucionnoe otrazhenie narastayushchego krizisa gumanizma // Mezhdunarodnye pa-

пакты о правах человека: ценностные характеристики: матер. междунар. науч.-практ. конф. / отв. ред. Т.А. Сошникова, Н.В. Колотова. М., 2016.
2. *Бутылин В.Н.* Институт государственно-правовой охраны конституционных прав и свобод граждан // Право и власть. 2002. № 2.
3. *Гасанов К.К., Стремоухов А.В.* Абсолютные права человека и ограничения прав // Известия высших учебных заведений. Серия: Правоведение. 2004. № 1 (252).
4. *Лукашева Е.А.* Эффективность защиты прав человека: политические, экономические, социально-психологические аспекты // Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека. М., 1994.
5. *Малахов В.П., Лановая Г.М.* Естественное право как источник конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 5.
6. *Подмарев А.А.* Ограничение прав и свобод человека и гражданина: конституционные основы и правовые позиции Конституционного Суда России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 4 (72).
7. Права человека: учебник / отв. ред. Е.А. Лукашева. 3-е изд., перераб. М., 2015.
8. *Троицкая А.А.* Пределы прав и абсолютные права: за рамками принципа пропорциональности? Теоретические вопросы и практика Конституционного Суда РФ // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 2.
9. Энциклопедия ума, или Словарь избранных мыслей авторов всех народов и всех веков: сост. по фр. источникам и пер. Н.П. Макарова. СПб., 1878 г.

kty o pravah cheloveka: cennostnye harakteristiki: mater. mezhdunar. nauch.-prakt. konf. / otv. red. T.A. Soshnikova, N.V. Kolotova. M., 2016.
2. *Butylin V.N.* Institut gosudarstvenno-pravovoj ohrany konstitucionnyh prav i svobod grazhdan // Pravo i vlast'. 2002. № 2.
3. *Gasanov K.K., Stremouhov A.V.* Absolyutnye prava cheloveka i ogranicheniya prav // Izvestiya vysshih uchebnyh zavedenij. Seriya: Pravovedenie. 2004. № 1 (252).
4. *Lukasheva E.A.* Effektivnost' zashchity prav cheloveka: politicheskie, ekonomicheskie, social'no-psihologicheskie aspekty // Konstituciya Rossijskoj Federacii i sovershenstvovanie mekhanizmov zashchity prav cheloveka. M., 1994.
5. *Malahov V.P., Lanovaya G.M.* Estestvennoe pravo kak istochnik konstitucionnogo prava // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2017. № 5.
6. *Podmarev A.A.* Rights and freedoms restriction of the person and citizen: constitutional bases and legal positions of the Constitutional Court of Russia // Vestnik of the Saint-Petersburg University of the MIA of Russia. 2016. № 4 (72).
7. Prava cheloveka: uchebnik / otv. red. E.A. Lukasheva. 3-e izd., pererab. M., 2015.
8. *Troickaya A.A.* Predely prav i absolyutnye prava: za ramkami principa proporcional'nosti? Teoreticheskie voprosy i praktika Konstitucionnogo Suda RF // Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie. 2015. № 2.
9. Enciklopediya uma, ili Slovar' izbrannyh myslej avtorov vsekh narodov i vsekh vekov: sost. po fr. istochnikam i per. N.P. Makarova. SPb., 1878 g.

Для цитирования:

Гончаров И.В. Ограничения прав и свобод человека и гражданина как элемент их обеспечения // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 3 (55). С. 111–117.

For citation:

Goncharov I.V. Restrictions on human and civil rights and freedoms as an element of their maintenance // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. No 3 (55). P. 111–117.

ISSN 2072-9391
Труды Академии управления МВД России. 2020. № 3 (55)

А. А. РЕДЬКО,
начальник научно-исследовательского отдела,
кандидат юридических наук
Волгоградская академия МВД России
Российская Федерация, 400089, г. Волгоград,
ул. Историческая, 130

E-mail: aredko3@mvd.ru

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

Т. В. ЯЛОВЕНКО,
доцент кафедры теории
и истории права и государства,
кандидат юридических наук
Волгоградская академия МВД России
Российская Федерация, 400089,
г. Волгоград, ул. Историческая, 130

E-mail: hodareva.1986@mail.ru

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

УДК 340.12

Дата поступления: 24 апреля 2020 г.
Дата принятия статьи в печать: 25 сентября 2020 г.

A. A. REDKO,
Candidate of Law,
Head of the Scientific-Research Department,
Volgograd Academy of the Ministry of the Interior of Russia
Russian Federation, 400048, Volgograd,
Istoricheskaya St., 130;
E-mail: aredko3@mvd.ru

Scientific specialty:
12.00.01 – Theory and History of Law and State;
History of Doctrines on Law and State.

T. V. IALOVENKO,
Candidate of Law,
Associate Professor at the Department
of History and Theory Law and State,
Volgograd Academy of the Ministry
of the Interior of Russia
Russian Federation, 400048, Volgograd,
Istoricheskaya St., 130
E-mail: hodareva.1986@mail.ru

Scientific specialty:
12.00.01 – Theory and History of Law and State;
History of Doctrines on Law and State.

Петиция как современная форма выражения правовой инициативы

Petition as a modern form of expression of legal initiative

Аннотация

Актуальность: термин «правовая инициатива» появился в юридической литературе достаточно давно – около 60 лет назад. На протяжении этого времени на его неоднозначность указывал ряд авторов как отечественной, так и зарубежной литературы. До настоящего времени в теории права отсутствует единое мнение о природе и формах реализации этого явления. Такое положение вещей не позволяет в полной мере воспользоваться механизмом защиты прав и законных интересов человека и гражданина.

Постановка проблемы: происходящий во всем мире «великий переход» в правовой и политической системах не может не сказаться на объективной действительности современной России. Гражданское общество открыто стремиться участвовать в принятии и обсужде-

Annotation

*The relevance: t*he term «legal initiative» appeared in the legal literature quite a long time ago – about 60 years ago. During this time, its ambiguity was pointed out by a number of authors of both domestic and foreign literature. To date, there is no consensus in the theory of law about the nature and forms of implementation of this phenomenon. This state of Affairs does not allow us to fully use the mechanism for protecting the rights and legitimate interests of a person and citizen.

The problem statement: the «great transition» in the legal and political systems taking place all over the world cannot but affect the objective reality of modern Russia. Civil society openly seeks to participate in the adoption and discussion of certain normative legal acts, determine the country's development strategy, and form a legal policy. In this

нии тех или иных нормативных правовых актов, определять стратегию развития страны, формировать правовую политику. В связи с этим каждый голос человека и гражданина должен быть услышан государством, необходимо разработать действенные механизмы обеспечения права вето на законы, а также инициации разработки необходимых нормативных правовых актов простыми гражданами. Сегодня голос активной части населения – это петиции в социальных сетях. Необходимо урегулировать данную сферу, так как такой способ общения с властью носит временный и нестабильный характер.

Цель исследования: выработка новых подходов к понятию правовой инициативы и ее форме реализации в виде петиции, систематизация современных представлений о петиции, формулировка предложений по нормативному регулированию в указанной сфере.

Методы исследования: диалектика, герменевтика, синергетика, философская концептология.

Результаты и ключевые выводы: эффективное решение стоящих перед современным Российским государством задач в сфере обеспечения и защиты прав и свобод личности, основ конституционного строя, нравственности и других конституционно провозглашенных интересов и ценностей настоятельно диктует необходимость в осмыслении природы и форм реализации правовой инициативы граждан, назначение которой не сводится только лишь к этапам правотворчества или законотворчества. Она охватывает значительно больший круг общественных отношений и может реализовываться в различных формах, в том числе и в форме петиции. В демократическом государстве правовая инициатива призвана служить гарантией не только интересов личности, но и общества и государства.

Петиция, в свою очередь, является одним из важных средств совершенствования политической системы общества и показателем уровня ее демократического развития. В зависимости от того, на какие петиции откликается государство, можно судить о тенденциях развития политического режима, его действительной (или мнимой) приверженности ценностям демократии, гуманизма и др.

Представляется необходимым предложить понятие петиции в современной России, ее классификацию, принципы и признаки, а также сформулировать предложения по нормативному закреплению такого явления.

Ключевые слова: *петиция; правовая инициатива; гражданская активность; правовая политика; обращения граждан; жалоба; предложение; заявление.*

regard, every voice of a person and citizen should be heard by the state, it is necessary to develop effective mechanisms to ensure the right to veto laws, as well as to initiate the development of necessary regulatory legal acts by ordinary citizens. Today, the voice of the active part of the population is petitions in social networks. It is necessary to regulate this sphere, since this way of communicating with the authorities is temporary and unstable.

The aim of the research is to develop new approaches to the concept of legal initiative and its form of implementation in the form of a petition, systematize modern ideas about the petition, formulate proposals for regulatory regulation in this area.

The research methods: dialectics, hermeneutics, synergetics, philosophical conceptology.

The results and key findings: effective decision facing the Russian government tasks in the field of ensuring and protection of rights and freedoms, the constitutional order, morality, and other constitutional declared interests and values dictates the necessity of understanding the nature and forms of implementation of the legal initiatives of citizens, the purpose of which is not confined only to the stages of law-making or law-making. It covers a much larger range of public relations and can be implemented in various forms, including in the form of a petition. In a democratic state, the legal initiative is intended to guarantee not only the interests of the individual, but also the interests of society and the state. The petition, in turn, is one of the important means of improving the political system of society and an indicator of the level of its democratic development. Depending on which petitions the state responds to, one can judge the trends in the development of the political regime, its real (or imaginary) commitment to the values of democracy, humanism, etc.

It is necessary to propose the concept of a petition in modern Russia, its classification, principles and features, as well as to formulate proposals for the normative consolidation of this phenomenon.

Key words: *petition; legal initiative; civil activity; legal policy; citizens' appeals; complaint; proposal; statement.*

Сегодня приходится говорить о том, что наметились негативные тенденции разрыва взаимопонимания общества и государства. Такая ситуация возникла по обоюдной вине: с одной стороны, постсоветский период породил парадигму, в которой на первый план для нашего государства как правоприемника СССР вышли внешнеэкономические долги, борьба с инфляцией и стабилизация расшатанной экономики, ситуацию катализировало и нахождение сотрудников разведывательных служб иностранных государств в органах государственной власти Российской Федерации [15]. С другой стороны, поколение конца 90-х начала 2000-х гг. было фактически оставлено на самовоспитание, часть из которого выросла без лозунгов любви к родине, человечности, взаимопонимания, самопожертвования, по большей части – без любви к чтению и саморазвитию, а, как известно, «умные граждане – умное государство» [8], люди – вот основной ресурс экономического развития. Спустя 20 лет мы имеем ситуацию, когда многие инициативы, в том числе некоторые правовые инициативы активной части общества, плохо сформулированы, за красивыми лозунгами отдельных лидеров молодежи скрывается отсутствие базисных знаний, знаний работы механизмов правотворчества и юридической техники. Попытки выразить собственные мысли публично или через средства массовой информации вызывают только осознание некомпетентности современного гражданского общества, а кажущиеся такому обществу новаторские политико-правовые идеи имели место в античной Греции, Древнем Риме, в Европе XVII–XVIII вв. Эффект Даннинга-Крюгера – метакогнитивное искажение, которое заключается в том, что люди, имеющие низкий уровень квалификации, делают ошибочные выводы, принимают неудачные решения и при этом неспособны осознавать свои ошибки в силу низкого уровня своей квалификации [25, с. 1121–1134]. Это приводит к возникновению у них завышенных представлений о собственных способностях, в то время как действительно высококвалифицированные люди, наоборот, склонны занижать оценку своих способностей и страдать от недостаточной уверенности в своих силах, считая других более компетентными. Таким образом, менее компетентные люди в целом имеют более высокое мнение о собственных способностях, чем это свойственно людям компетентным (которые к тому же склонны предполагать, что окружающие оценивают их способности так же низко, как и они сами) [24, с. 60–77].

В этом случае достаточно часто возникают ситуации, когда инициативы активной части населения вызывают негативное отношение со стороны органов государственной власти, так как их по большей части представляют в лице своих руководителей выходцы из СССР, которые получали образование в советский период и в достаточной степени осведомлены о том, что, когда человек или гражданин хочет изменений, он должен четко сформулировать, какую цель он преследует, какие задачи необходимо решить, какими методами и на какие средства, а не поддаваться эмоциональному порыву. Перефразировав В. И. Ленина, можно отметить следующее: «Для изменений недостаточно того, чтобы низы не хотели жить, как прежде» [7, с. 4].

Результатом таких разногласий стало то, что после 2010 г. в России массовый характер получили открытые письма в органы государственной власти через возможности сети Интернет. Формально-юридически они представляли просьбу о помощи в разрешении тех или иных проблем, регистрировались как обращение граждан в соответствии с Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»[1]. Вместе с тем такие письма у определенного круга профессионалов вызывали двоякие чувства, особенно в тех органах, где они регистрировались, так как у уполномоченного органа было только 30 дней, чтобы выделить в письме те юридические факты, определить подведомственность, подсудность, подследственность, установить отрасли права, где были нарушения, или доказать факт отсутствия таковых, разослать выдержки из писем в компетентные органы, зарегистрировать их, уведомить заявителя, объединить ответы из органов и, наконец, сформулировать окончательный ответ обратившемуся. По своей юридической сути большая часть таких писем – это нежелание разбираться в действующем законодательстве, ряд из них носит эмоциональный и эгоистический характер одновременно: с одной стороны, человеку и гражданину кажется, что с ним поступили несправедливо, с другой – он не желает выяснять, к кому необходимо обратиться в данной ситуации и какая отрасль права регулирует общественные отношения. Как показывает практика, больше всего подобных писем приходится на Администрацию Президента Российской Федерации и Прокуратуру Российской Федерации.

С течением времени указанный феномен претерпевал существенные изменения. Сначала стали появляться обращения в сети Интернет с возможностью поставить галочку о согласии/несогласии (к слову говоря, они не имели ника-

[1] О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

кой юридически значимой силы, так как у большинства граждан отсутствуют токены – электронные подписи, а подписание не предполагало процедуру идентификации). Затем на смену пришла так называемая электронная петиция.

Само понятие «петиция» в нормативной правовой базе Российской Федерации практически не встречается, законодательно эта форма правовой инициативы граждан не определена.

В статье 87 Устава Организации Объединенных Наций, принятого в 1945 г., определены полномочия Генеральной Ассамблеи и находящегося под ее руководством Совета по Опеке: «Принимать петиции и рассматривать их, консультируясь с управляющей властью»[2].

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» устанавливает право гражданина принимать участие в «сборе подписей под петициями по вопросам охраны окружающей среды и в иных не противоречащих законодательству Российской Федерации акциях»[3].

Приказ Росархива «Об утверждении Регламента Государственного реестра уникальных документов Архивного фонда Российской Федерации и организации работы по его созданию» ставит петицию в один ряд с деловым письмом, сводкой, сведениями, обзором, инструкцией и относит их к документам отраслевой и общественной деятельности[4].

Наибольший интерес, на наш взгляд, вызывают постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края»[5], где петиция определена как коллективное обращение граждан, и Определение Конституционного Суда РФ «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Снитко Юрия Николаевича на нарушение его конституционных прав положением части второй статьи 42 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»»[6], содержащее в себе разъяснение по вопросу петиции в отсылочной форме на Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», приравнивая ее таким образом к обращению, предложению, заявлению или жалобе.

Необходимо обозначить мнение К.А. Ивановой, которая констатирует следующее: «...право подачи петиции становится осуществлением принадлежащей каждому свободы выражать свое мнение. При этом в отдельных странах смысл и целевая направленность понятий «петиция» и «обращение» не совпадают. В Германии право на петицию отнесено к основным правам, и в силу этого его носителем может быть каждый, т. е. не только граждане Германии, но и иностранцы, апатриды, а равно германские юридические лица, объединения лиц частного права и т. п. Во Франции, напротив, петицию-жалобу вправе подать любой индивид, в то время как право на обращение к публичным властям с какими-либо позитивными предложениями предоставляется только гражданам. Таким образом, очевидно, что петиция может выступать и как обычное обращение индивида в защиту собственных интересов, и как некая форма законодательной инициативы» [4, с. 15].

Всецело поддерживая эту позицию, полагаем, что петиция – это одна из форм реализации правотворческой инициативы. Не можем согласиться с автором, что «в Российской Федерации четко разделены такие формы общественной инициативы граждан, как законодательная инициатива, правотворческая инициатива, право граждан на обращения в органы государственной власти и местного самоуправления» [3, с. 21]. Вместе с тем не разделяем мнения о том, что так называемые петиции на сайте «Change.org» могут стать инструментом решения политико-правовых, идеологических, экологических или экономических проблем. Указанная электронная платформа вызывает широкий общественный резонанс, приковывает заинтересованность общественности и средств массовой информации. В связи с этим органам государственной власти приходится применять различные формы реагирования, исходя из действующего законодательства. Это могут быть: рапорт об обнаружении признаков преступления, рапорт об административном правонарушении, постановление или предписание прокурора, жалоба ответственного гражданина и так далее. Не важно, как назывался опубликованный на сайте документ, будь то «петиция», «открытое письмо», «послание», результат был бы идентичен – такие документы необходимо перевести в правовое поле, после чего определить подведомственность и принять соответствующие меры в установленные

[2] Устав Организации Объединенных Наций (Сан-Франциско, 26 июня 1945 г.) // Действующее международное право. М., 1996. Т. 1.

[3] Об охране окружающей среды: федер. закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

[4] Об утверждении Регламента Государственного реестра уникальных документов Архивного фонда Российской Федерации и организации работы по его созданию [Электронный ресурс]: приказ Росархива от 9 октября 2001 г. № 75. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.04.2020).

[5] По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края [Электронный ресурс]: постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.04.2020).

[6] Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Снитко Юрия Николаевича на нарушение его конституционных прав положением части второй статьи 42 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» [Электронный ресурс]: Определение Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2010 г. № 1483-О-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.04.2020).

законом сроки. В этом случае сайт сыграл только роль катализатора.

Петиция, в свою очередь, занимает особое место в современной действительности, она стала формой реализации права человека на защиту, в некоторых случаях – последней инстанцией, на которую уповает человек и гражданин. Одновременно она воплощает в себе и инструмент борьбы с несправедливостью некоторых формирований и объединений граждан, сплотившихся как по интересам, так и в юридическом поле. «В последние годы большое количество субъектов Федерации предоставляют право законодательной инициативы гражданам в качестве формы непосредственной демократии. В разных субъектах она называется поразному: «народная законодательная инициатива», «народная законотворческая инициатива», «народная правотворческая инициатива», «гражданская инициатива»» [23, с. 121].

Петиция неразрывно связана с правовой инициативой. Человеческое общество устроено таким образом, что при возникновении потребностей разного характера все помыслы и устремления направлены на восполнение возникшего запроса. По нашему мнению, именно так возникла петиция, она является следствием неуслышенности отдельных граждан или общественных объединений, атрофированной формой правовой инициативы. «Если речь идет о гражданской законодательной инициативе[7], то здесь можно упомянуть интернет-ресурс «Российская общественная инициатива», с помощью которого граждане в электронной форме могут подавать предложения по совершенствованию государственного и муниципального управления, по вопросам социально-экономического развития страны[8]. В Парламенте Австралии аналогичные политико-правовые институты. Регламент Палаты представителей указанной страны предусматривает возможность представления петиций граждан в электронной форме, подписи собираются в электронной форме. В Новой Зеландии после завершения срока, отведенного для сбора подписей в поддержку электронной петиции, такая петиция в автоматическом порядке переводится в статус закрытой и передается на рассмотрение в соответствии с Регламентом Палаты представителей [23, с. 130]. С такой позицией согласен и доктор юридических наук, профессор А. А. Уваров, который говорит о том, что петиция – это «своеобразный сплав прямого волеизъявления граждан, таких как всенародное обсуждение, правотворческая инициатива, референдум и др.» [20, с. 33].

Представляется возможным сформулировать приблизительные признаки и отличия петиции от других форм обращений граждан и их волеизъявлений. При этом такие признаки будут неразрывно связанны с правовой инициативой, учитывая их взаимосвязь и взаимопроникновение.

1. *Письменное выражение.* Петиция не может иметь устную или конклюдентную форму, даже коллективные устные обращения будут зарегистрированы не как петиция, а как обращение. Прецедентов по использованию конклюдентных действий как способа выражения инициатив в правоприменительной практике Российской Федерации нет.

2. *Логическая структурированность.* Петиция, как правило, имеет введение, включающее в себя общее описание проблемы, краткую стенограмму переписки с органами государственной власти (если такая переписка имела место), указание на правовой или общественный статус обращающихся, например, «мы матери одиночки» или «мы дольщики жилого дома, расположенного по адресу...», описательную часть, в которой обращающиеся излагают сущность возникших затруднений. Заключение в форме прошения по тем или иным проблемам, требующим разрешения, и включающее в себя место под подпись и персональные данные всех лиц, согласных с сущностью проблемы и поддерживающих предмет петиции.

3. *Коллективность.* «Коллективное обращение – это волеизъявление двух и более граждан по одному предмету, сформулированное в едином документе или на личном приеме группой граждан. И Конституция России, и Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» упоминают коллективное обращение, но не содержат его определения и не регламентируют специфики, связанной с его направлением и рассмотрением, которая присутствует на практике. Указанный пробел попытались восполнить некоторые субъекты Федерации» [16, с. 31]. Статья 8 Закона Нижегородской области «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Нижегородской области» под коллективным обращением граждан понимает обращение двух или более граждан или обращение объединений граждан, в том числе юридических лиц, по общему для них вопросу[9].

[7] Из сущности монографии автор понимает под гражданской законодательной инициативой именно правовую инициативу.

[8] О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»: указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 // СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1019.

[9] О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Нижегородской области [Электронный ресурс]: закон Нижегородской области от 7 сентября 2007 г. № 124-З. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.04.2020).

4. *Резонансность (общественная значимость).* Особый признак петиции, отличающий ее от иных обращений граждан, заключающийся в том, что человек, формирующий петицию, при ее составлении надеется поднять как можно больший общественный резонанс. В понимании субъекта такой деятельности эффективность петиции напрямую зависит от общественной значимости и количества охваченного проблематикой населения. Конечной целью является надежда на то, что петицию-видеоролик или иной контент в поддержку позиции увидят уполномоченные субъекты властных полномочий и постараются в кратчайшие сроки решить проблему.

5. *Конфликтность.* Одним из признаков петиции как коллективного обращения может выступить конфликтность. Сущность этого признака заключается в том, что группа лиц уже обращалась в органы государственной власти в соответствии с видами обращений в порядке Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ, однако, по их мнению, субъекты защиты прав действовали некомпетентно, не желали оказать реальную помощь, отнеслись формально к обозначенной проблеме с целью умалчивания выявленных недостатков, не считая необходимым затрачивать временные, человеческие или финансовые ресурсы. В этой случае, по мнению инициаторов петиции, возникает конфликт между ними и органом государственной власти. Как правило, в конфликтных петициях находит свое отражение вся переписка между конкретным институтом власти и субъектами инициирования петиции.

6. *Декларативность.* Большинство петиций носят декларативный характер и не имеют в своем фундаменте конкретных решений по тем или иным проблема. Такая ситуация складывается из-за низкой правовой культуры и правового сознания, а иногда низкого уровня общей эрудиции у лиц, составляющих петицию. Например, петиция по запрету пластиковых пакетов в Российской Федерации, аргументом которой выступает тот факт, что практически все страны Европы отказываются от пластика, носит исключительно декларативный характер. Доподлинно известно, что употребление полимеров очень пагубно сказывается на общем уровне экологии по всему миру. Вместе с тем необходима общая экологическая правовая политика государства, направленная на тактику и стратегию развития в экологической области, в первую очередь это рабочие места для сотен тысяч граждан, работающих на заводе, это культура населения по неиспользованию пластика, его сбору и переработке и т. д. Безоговорочная реализация таких петиций приведет к еще большим проблемам: массовой безработице, приостановке импорта и экспорта некоторых товаров и услуг, потери бюджета и т. д. Но для лиц, преследующих иногда и свои собственные корыстные цели, такая декларативная петиция прибавляет значимости в отдельных кругах. При этом ее намного легче составить, чем несколько проектов федеральных инициатив, дорожную карту, систему мониторинга, правовой пропаганды, отдельную концепцию правовой политики.

7. *Верховенство морали.* В своем большинстве петиции ссылаются на такой регулятор общественных отношений, как мораль, справедливость, добро и зло. Попытки компетентных органов разъяснить, что социальный статус не придает особых преференций обращающимся, вызывает только вышеописанный признак конфликтности. Врожденное чувство справедливости, взаимопомощи, взаимовыручки не позволяет осознать отдельным категориям граждан, что с точки зрения правового пространства они имеют такие же права и обязанности, как и большая часть населения. В связи с этим часть петиций ссылается на верховенство морали и носит эмоциональный характер. При этом именно такие петиции очень часто получают значительную поддержку со стороны граждан, что в очередной раз может свидетельствовать о низкой правовой культуре, правовом нигилизме и инфантилизме некоторых слоев населения при высоком уровне сострадания. При этом достаточно сложно судить, в какой действительности лучше существовать.

8. *Двухэтапность,* на наш взгляд, является одним из основных признаков петиции, так как именно петиция из всех видов обращений граждан имеет две ступени реализации. Речь идет о том, что при заявлении, жалобе, предложении правоотношения возникают между обращающимся и компетентным органом одной из ветвей власти, т. е. в одноэтапном порядке: субъект инициации, субъект реализации (разрешения казуса, спора, проблемы) и содержание правоотношения. При составлении петиции вся деятельность инициативной группы направлена в первую очередь на неопределенный круг лиц, даже если в бланке указан конкретный орган или должностное лицо, первоначальной целью выступает одобрение петиции обществом или частью общества, косвенно или прямо сталкивающихся с подобной проблемой и сопереживающих ее скорейшему разрешению. Обращающимся с петицией не важно, кто будет вступать в дальнейшие правоотношения как субъект разрешения проблемы. Первый этап петиции – это сбор соответствующих подписей. Осознавая это, лица, составляющие петицию, стараются придать ей эмоциональный характер, максимально задев чувства справедли-

вости и сопереживания неопределенного круга лиц. Второй этап петиции включает в себя уяснение проблемы должностным лицом (лицами) принятия ее к производству или определение компетентных субъектов принятия к производству, разрешение сущности обращения, уведомление заинтересованных лиц. Очевидно, что в большинстве случаев второй этап не наступит для петиций, не получивших достаточной поддержки при прохождении первого этапа, о чем свидетельствуют тысячи не реализованных и забытых петиций на различных информационных платформах.

Таким образом, петиция – это особый вид обращений граждан и форма реализации правовой инициативы, которая характеризуется следующими признаками: письменное выражение, структурированность, коллективность, общественная значимость, конфликтность, декларативность, верховенство морали, двухэтапность. При этом петиция может содержать в себе как все, так и только часть перечисленных признаков. Обязательными из них являются только коллективность и двухэтапность.

Как и любому правовому явлению, петиции присущи определенные принципы. В юридической литературе встречается неоднозначность разделения принципов от признаков. Ряд молодых ученых в научных статьях или на платформах научно-практических конференций с трудом дифференцируют указанные категории. Признаки позволяют выделить вновь возникшее или ранее не изученное явление по конкретным особенностям от смежных категорий. Принципы относятся к внутреннему содержанию явления и отражают специфику его существования. Наиболее доступным примером является индивидуальность любого человека, которого можно узнать по определенным *признакам*: рост, цвет глаз, прическа, походка, однако, только познакомившись, возможно подчеркнуть для себя его жизненные *принципы*: порядочность, любознательность, настойчивость, беспринципность и т. д.

К принципам петиции можно отнести:

1. *Принцип справедливости.* Несмотря на то, что справедливость остается философской категорией, является относительным суждением, не имеет однозначного определения и насчитывает в своей гносеологии не одну тысячу лет [7], приходится говорить, что все петиции составляются инициаторами исключительно из чувства ущемленной справедливости. «Справедливость заключается в том, чтобы воздать каждому свое» [21, с. 207], поэтому по своей сущности петиция является призывом к справедливости не в нормативно-правовом смысле, как, например, в ст. 6 Уголовного кодекса Российской Федерации, а в идейно-философском контексте.

2. *Естественно-правовой принцип.* Этот принцип подразумевает верховенство естественного права человека и гражданина над позитивным правом отдельно взятой страны. Сущность его заключается в том, что составители петиции зачастую указывают на несовершенство системы законодательства, при этом оставляя за собой неотъемлемое право коллективного обращения к органам государственной власти, несмотря на отсутствие нормативного регулирования рассматриваемого института. Естественно-правовой характер петиции определен самой ее природой как разновидность права на выражение мнения.

3. *Принцип открытости (гласности).* Петиция составляется в открытой и доступной для неограниченного круга лиц форме, любой желающий, вне зависимости от правового и социального статуса, человек и гражданин может поддержать или проигнорировать петицию.

4. *Принцип свободы выражения.* Петиция может быть составлена в любой свободной форме, ее содержание и требования никак не урегулированы и могут быть как логичными и обоснованными, так и абсурдными и не имеющими под собой никаких оснований.

5. *Принцип гуманизма (человечности).* Исключительно все петиции составляются из осознания того, что любая деятельность государственных органов, юридических или физических лиц не должна причинять вреда интересам граждан, физическую боль, страдания или унижения животным, ущерб окружающей среде и так далее.

Представляется возможным дифференцировать петиции по наиболее распространенным видам.

По форме составления:

1. Простая или бумажная петиция. Изложение воли двух и более лиц в простой письменной форме в виде документа, направленного на рассмотрение представителями власти, с целью инициализации или изменения какого-то решения, активизации определенной деятельности или разрешения проблемы.

2. Электронная петиция – это петиция, которая составлена на специальном ресурсе в электронной форме с возможностью ее поддержания посредством идентификации личности через социальные сети и нажатия определенной гиперссылки. Например, «Российская общественная инициатива, стартовавшая в апреле 2013 г., касается общественных инициатив в области социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления. С ее помощью сетевое сообщество может внести на рассмотрение в правительство любые предложения. К сожалению, лишь полови-

на петиций федерального уровня реализована в виде соответствующих законодательных актов. Федеральные петиции, набравшие необходимое количество голосов, не были рассмотрены Правительством Российской Федерации. Данный механизм является лишь имитацией института общественных петиций, что на практике существенно подрывает доверие населения и негативно влияет на качество работы данного института» [19, с. 16].

3. Кросс-платформенная петиция. Это симбиоз письменной петиции и электронной, выполненный в форме приложения для смартфона, планшета или ноутбука. «Анализ законодательства и практики показывает развитие цифровых технологий при реализации некоторых институтов непосредственной демократии. В их числе возможность подачи обращений, петиций, правотворческой инициативы через сеть Интернет» [9, с. 38].

Письменная петиция имеет существенный недостаток: физически собирать подписи под петицией и разъяснить ее сущность каждому представляется затруднительным, учитывая скорости современного мира. В свою очередь электронная петиция не дает достоверных результатов по сбору подписей, так как для интернет платформы не представляет никаких затруднений в создании так называемых фейк-ботов, которые проголосуют под любой петицией неограниченное количество раз. Таким образом, процессы идентификации человека вызывают серьезную обеспокоенность и не заслуживают доверия. Кросс-платформенная петиция уже в ближайшем будущем позволит идентифицировать человека и гражданина через Портал государственных услуг Российской Федерации, ей будут свойственны оперативность, массовость, достоверность и точность представленных данных.

По содержанию:

1. *Петиция-просьба (требование),* представляющая из себя коллективное прошение в разрешении тех или иных обстоятельств, сложившихся при вступлении в правоотношения в различных сферах жизнедеятельности. Например, «Требуем освободить Егора Жукова и прекратить уголовное дело против него!» [12].

2. *Петиция-жалоба* – коллективное письменное информирование представителей государственной власти или органа государственной власти в целом в лице его руководителя о неправомерных действиях в сфере правоотношений, регулирование которых находится в компетенции данного органа. Например: «Прекратить уголовное дело против участников мирной акции 27 июля 2019 года в Москве» [11].

3. *Петиция-благодарность (поддержка)* – коллективное волеизъявление граждан, направленное на формирование позитивного отношения к деятельности тех или иных лиц, коллективов, организаций. Например: «Благодарность военным командирам» [10].

4. *Петиция-предложение* – коллективное обращение о необходимости дополнительного урегулирования общественных отношений нормами права или об изменении действующих норм права, их универсализации или более справедливом использовании. Например: «Петиция за ужесточение наказания за коррупцию и экономические преступления» [14].

5. *Политическая петиция* подразумевает под собой манифест объединенных общей идеей лиц, направленный на изменение стратегических целей и задач как всего государства, так и отдельных его регионов. Например: «Петиция за возрождение Советского Союза» [13].

По отрасли права:

1. Гражданско-правовая.
2. Уголовно-правовая.
3. Административно-правовая.
4. Финансово-правовая.
5. Конституционно-правовая.

По сфере охвата:

1. Общероссийская петиция.
2. Петиция субъектов Российской Федерации.
3. Муниципальная петиция.

По заинтересованным субъектам:

1. Петиция отдельных категорий граждан.
2. Общегражданская петиция.

Прежде чем сформулировать авторское понимание петиции, необходимо проанализировать уже имеющиеся относительно устойчивые определения данного явления. «Петиция (от лат. petitio – искание, требование, прошение) – один из способов, установленных конституционным правом для достижения каких-либо мероприятий со стороны государственной власти. На французском и английском языках слово «петиция» употребляется в более широком смысле: им обозначается всякая просьба, обращаемая лицом или многими лицами к какому бы то ни было органу власти. Большая часть конституций гарантирует право подачи петиций как свободное и неотъемлемое право каждого [22, с. 443]. По мнению А. Н. Чудинова, петиция – это ничто иное, как «прошение, подаваемое правительству или монарху» [18, с. 552]. В толковом словаре Д. Н. Ушакова отмечается, что петиция – это «официальная коллективная просьба, ходатайство, обращенное к органу государственной власти, высшему начальству» [1, с. 453]. Германская конституционно-правовая доктрина предлагает следующий взгляд на институт петиций [5]: «Государственное (конституционное) право Германии относит свободу собраний к числу так называемых фундаментальных коммуникационных прав

и свобод человека (Kommunikationsgrundrechte). Немецкая юридическая наука наряду с конституционной свободой собраний (Versammlungsfreiheit) включает в эту группу свободу мнений (Meinungsfreiheit) и информационную свободу (Informationsfreiheit), которые вместе составляют так называемую коммуникационную свободу (Kommunikationsfreiheit); к коммуникационным правам и свободам относят также запрет цензуры и свободу СМИ (Zensurverbot und Medienfreiheit: Rundfunk-, Presse- und Filmfreiheit), свободу искусства (Kunstfreiheit), научную и академическую свободу (Forschungsfreiheit und akademische Freiheit), свободу объединений и коалиций (Vereinigungs – und Koatitionsfreiheit), право на подачу петиций (Petitionsrecht) и свободу мысли, совести и религии (Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit)» [17, с. 69].

Проанализировав вышеизложенное, в современном мире под петицией возможно понимать письменное обращение двух и более лиц в орган государственной власти, а также в международные правозащитные организации, представляющее из себя форму правовой инициативы граждан как неотъемлемого конституционного права выражать свое мнение по поводу деятельности государства в целом и его отдельных институтов в частности.

Сегодня молодежь все активнее хочет участвовать в жизни государства и общества, возможности сети Интернет позволили современному поколению открыть для себя альтернативные политико-правовые режимы, социокультурные слои и религиозные устои, традиции и обычаи других стран. Однако в большей степени такую категорию граждан увлекают материальные блага капиталистического мира. Эгоизм, нарциссизм и эгоцентризм достигли своего апогея. Общество потребления прельщает своей простотой идей и количеством получаемых удовольствий. «Живи одним днем», «ты – только то, что есть здесь и сейчас», «попробуй все» – эти и многие другие лозунги стали маяком для большинства молодых граждан страны. Ситуация достигла критической черты, когда человек с умышленно искаженной внешностью, не принимающий семейных ценностей, восхищающийся бездарными кумирами, проявляет повышенную активность в правовом и политическом поле, пытаясь оказать влияние на формирование правовой политики страны. «Воочию видим, как ничтожные личности определяют для всех эталоны красоты, приоритеты, нормы поведения, законы общества и прочие стандарты и постоянно их меняют, что только доказывает несостоятельность диктующих и ложь стандартов» [6, с. 459]. В этой ситуации приходится искать новые пути объединения активных, адекватных членов гражданского общества с целью формирования современной стратегии развития государства.

В связи с этим предлагается внести следующие изменения в Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»: в статье 4 закона «Основные термины, используемые в настоящем Федеральном законе» пункт 5 переименовать в пункт 6; пункт 5 изложить в новой редакции: «петиция – письменное обращение двух и более лиц в органы государственной власти по вопросам нарушений в области законных интересов человека и гражданина, прав и свобод личности, правопорядка и общественного порядка, различных форм собственности, основ конституционного строя, федеративного устройства и других демократических ценностей, а равно коллективная правовая инициатива по улучшению качества жизни населения, работы государственных органов и правовых институтов»[10].

[10] Инициатива зарегистрирована в Центре правового мониторинга и на сайте «Российская правовая инициатива» (номер инициативы 34Ф66356).

Список литературы:

1. Большой толковый словарь русского языка: современная редакция / Д. Н. Ушаков. М., 2008.
2. *Иванова К. А.* Институт общественных инициатив граждан в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2015.
3. *Иванова К. А.* Электронные петиции как способ осуществления населением общественного контроля за органами публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 10.
4. Конституционно-правовое значение свободы мирных собраний: доктринальные

References:

1. Bol'shoj tolkovyj slovar' russkogo yazyka: sovremennaya redakciya / D. N. Ushakov. M., 2008.
2. *Ivanova K. A.* Institut obshchestvennyh iniciativ grazhdan v Rossijskoj Federacii: konstitucionno-pravovoe issledovanie: dis. ... kand. yurid. nauk. Tyumen', 2015.
3. *Ivanova K. A.* Elektronnye peticii kak sposob osushchestvleniya naseleniem obshchestvennogo kontrolya za organami publichnoj vlasti // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2017. № 10.
4. Konstitucionno-pravovoe znachenie svobody mirnyh sobranij: doktrinal'nye i sudeb-

и судебные подходы в России и Германии / А. В. Саленко // Российский юридический журнал. 2019. № 5 (128).
5. *Лайтман М. С.* Основы каббалы М., 2005.
6. *Ленин В. И.* Маевка революционного пролетариата. М., 1955.
7. *Малиновская Н. В., Сорокина Ю. В.* К вопросу о справедливости в праве // Вестник Воронежского государственного университета. Воронеж, 2011. № 1 (10).
8. *Новек Бет Симон* (1971). Умные граждане – умное государство: экспертные технологии и будущее государственного управления / пер. с англ. [Ю. Константинова, М. Лапшинов, О. Лобачева]. М., 2016.
9. Перспективы развития непосредственной демократии в условиях развития информационных технологий / Л. А. Нудненко // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 12.
10. Петиция URL: https://www.change.org/p/министру-обороны-рф-шойгу-сергею-кужугетовичу-благодарность-военным-командирам (дата обращения: 15.03.2020).
11. Петиция URL: https://www.change.org/p/прекратить-уголовное-дело-против-участников-мирной-акции-27-июля-2019-года-в-москве (дата обращения: 15.03.2020).
12. Петиция URL: https://www.change.org/p/требуем-освободить-егора-жукова-и-прекратить-уголовное-дело-против-него?source_location=petitions_browse (дата обращения: 15.03.2020).
13. Петиция URL: https://петиция-президенту.рф/возрождение-советского-союза/ (дата обращения: 15.03.2020).
14. Петиция URL: https://петиция-президенту.рф/ужесточить-наказания-за-коррупцию/ (дата обращения: 15.03.2020).
15. Путин. Документальный фильм Оливера Стоуна. URL:https://www.1tv.ru/doc/pro-politiku/putin-dokumentalnyy-film-olivera-stouna-chast-pervaya-smotret-onlayn (дата обращения: 15.03.2020).
16. *Савоськин А. В.* Виды и особенности обращений граждан в зависимости от субъекта волеизъявления // Административное и муниципальное право. 2015. № 4.
17. *Саленко А. В.* Европейское пространство высшего образования: германский опыт преподавания конституционного права // Вестник Балтийского федерального университета имени Иммануила Канта. 2012. Вып. 9.
18. Словарь иностранных слов, вошедших в состав русского языка: материалы для лексической разработки заимствованных слов в русской литературной речи / под ред. А. Н. Чудинова. изд. 3-е. СПб., 1910.

nye podhody v Rossii i Germanii / A. V. Salenko // Rossijskij yuridicheskij zhurnal. 2019. № 5 (128).
5. *Lajtman M. S.* Osnovy kabbaly M., 2005.
6. *Lenin V. I.* Maevka revolyucionnogo proletariata. M., 1955.
7. *Malinovskaya N. V., Sorokina Yu. V.* K voprosu o spravedlivosti v prave // Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Voronezh, 2011. № 1 (10).
8. Novek Bet Simon (1971). Umnye grazhdane – umnoe gosudarstvo: ekspertnye tekhnologii i budushchee gosudarstvennogo upravleniya / per. s angl. [YU. Konstantinova, M. Lapshinov, O. Lobacheva]. M., 2016.
9. Perspektivy razvitiya neposredstvennoj demokratii v usloviyah razvitiya informacionnyh tekhnologij / L. A. Nudnenko // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2019. № 12.
10. Peticiya URL: https://www.change.org/p/ministru-oborony-rf-shojgu-sergeyu-kuzhugetovichu-blagodarnost'-voennym-komandiram (data obrashcheniya: 15.03.2020).
11. Peticiya URL: https://www.change.org/p/prekratit'-ugolovnoe-delo-protiv-uchastnikov-mirnoj-akcii-27-iyulya-2019-goda-v-moskve (data obrashcheniya: 15.03.2020).
12. Peticiya URL: https://www.change.org/p/trebuem-osvobodit'-egora-zhukova-i-prekratit'-ugolovnoe-delo-protiv-nego?source_location=petitions_browse (data obrashcheniya: 15.03.2020).
13. Peticiya URL: https://peticiya-prezidentu.rf/vozrozhdenie-sovetskogo-soyuza/ (data obrashcheniya: 15.03.2020).
14. Peticiya URL: https://peticiya-prezidentu.rf/uzhestochit'-nakazaniya-za-korrupciyu/ (data obrashcheniya: 15.03.2020).
15. Putin. Dokumental'nyj fil'm Olivera Stouna. URL:https://www.1tv.ru/doc/pro-politiku/putin-dokumentalnyy-film-olivera-stouna-chast-pervaya-smotret-onlayn (data obrashcheniya: 15.03.2020).
16. *Savos'kin A. V.* Vidy i osobennosti obrashchenij grazhdan v zavisimosti ot sub"ekta voleiz"yavleniya // Administrativnoe i municipal'noe pravo. 2015. № 4.
17. *Salenko A. V.* Evropejskoe prostranstvo vysshego obrazovaniya: germanskij opyt prepodavaniya konstitucionnogo prava // Vestnik Baltijskogo federal'nogo universiteta imeni Immanuila Kanta. 2012. Vyp. 9.
18. Slovar' inostrannyh slov, voshedshih v sostav russkogo yazyka: materialy dlya leksicheskoj razrabotki zaimstvovannyh slov v russkoj literaturnoj rechi / pod red. A. N. Chudinova. izd. 3-e. SPb., 1910.
19. Transparentnost' organov publichnoj vlasti v usloviyah informacionnogo obshchestva

19. Транспарентность органов публичной власти в условиях информационного общества России / Е. В. Комбарова // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 12.
20. *Уваров А. А.* Эффективность народовластия в соотношении с формами прямого волеизъявления граждан // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 3.
21. *Цицерон Марк Туллий*. Избранные сочинения / сост. и ред. М. Л. Гаспарова, С. А. Ошерова, В. М. Смирина // Рипол-Классик (Россия). 2016.
22. Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. Патенты на изобретения – Петропавловский. СПб., 1898. Т. 23.
23. Юридическая концепция роботизации: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, С. Б. Нанба. М., 2019.
24. *Katherine A. Burson, Richard P. Larrick, Joshua Klayman*. Skilled or unskilled, but still unaware of it: How perceptions of difficulty drive miscalibration in relative comparisons // Journal of Personality and Social Psychology. 2006. Vol. 90. Iss. 1.
25. *Justin Kruger, David Dunning*. Unskilled and Unaware of It: How Difficulties in Recognizing One's Own Incompetence Lead to Inflated Self-Assessments // Journal of Personality and Social Psychology. 1999. Vol. 77. №. 6.

Rossii / E. V. Kombarova // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2019. № 12.
20. *Uvarov A. A.* Effektivnost' narodovlastiya v sootnoshenii s formami pryamogo voleiz"yavleniya grazhdan // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2018. № 3.
21. Ciceron Mark Tullij. Izbrannye sochineniya / sost. i red. M. L. Gasparova, S. A. Osherova, V. M. Smirina // Ripol-Klassik (Rossiya). 2016.
22. Enciklopedicheskij slovar' Brokgauza i Efrona. Patenty na izobreteniya – Petropavlovskij. SPb., 1898. T. 23.
23. Yuridicheskaya koncepciya robotizacii: monografiya / otv. red. Yu. A. Tihomirov, S. B. Nanba. M., 2019.
24. *Katherine A. Burson, Richard P. Larrick, Joshua Klayman*. Skilled or unskilled, but still unaware of it: How perceptions of difficulty drive miscalibration in relative comparisons // Journal of Personality and Social Psychology. 2006. Vol. 90. Iss. 1.
25. *Justin Kruger, David Dunning*. Unskilled and Unaware of It: How Difficulties in Recognizing One's Own Incompetence Lead to Inflated Self-Assessments // Journal of Personality and Social Psychology. 1999. Vol. 77. №. 6.

Для цитирования:

Редко А. А., Яловенко Т. В. Петиция как современная форма выражения правовой инициативы // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 3 (55). С. 118–128.

For citation:

Redko A. A., Yalovenko T. V. Petition as a modern form of expression of legal initiative // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. № 3 (55). P. 118–128.

А. П. СОЛДАТОВ,
главный научный сотрудник
научно-исследовательского центра,
доктор юридических наук, профессор
Академия управления МВД России
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8
E-mail: alekpet1@yandex.ru

ORCID 0000–0001–6129–3634

С. Н. БРАТАНОВСКИЙ,
профессор
кафедры государственных и уголовно-
правовых дисциплин,
доктор юридических наук, профессор
Российский экономический
университет имени Г. В. Плеханова
Российская Федерация, 117957, г. Москва,
пер. Стремянный, д. 36
E-mail: bratfoot@mail.ru

Научная специальность:
12.00.14 – административное право;
административный процесс.

A. P. SOLDATOV,
Doctor of Law, Professor,
Chief Research Officer of the Research Center
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: alekpet1@yandex.ru

S. N. BRATANOVSKIJ,
Doctor of Law, Professor,
Professor of the Department of State
and Criminal-Legal Disciplines
Russian University of Economics named
after G. V. Plekhanov
Russian Federation, 117957, Moscow,
Stremyanniy Lane, 36

E-mail: bratfoot@mail.ru

Scientific specialty:
12.00.14 – Administrative Law;
Administrative Process.

УДК 331.556.4:342

Дата поступления: 27 февраля 2020 г.
Дата принятия статьи в печать: 25 сентября 2020 г.

Государственная служба: историко-правовое исследование

Public service: historical and legal research

Аннотация

Актуальность: сегодня, когда Россия стремится стать современным правовым государством, необходима новая модель государственной службы. Эту идею обосновывают многие ученые, депутаты, политики, этого требует само существование нашего государства в эпоху мировой глобализации.

Государственная служба в системе социальных отношений является необходимым условием для нормальной жизнедеятельности общества, а также выступает в качестве средства обеспечения иных видов социальной деятельности. Поэтому эффективная государственная служба является основой успешной реализации государственной власти. Ее задачи разноплановые, среди которых – правотворчество, реализация права, обеспечение правопорядка в обществе, регулирование общественных отношений посредством действия нормативно-правовых

Annotation

The relevance: today, when Russia is striving to become a modern legal state, a new model of public service is needed. This idea is justified by many scientists, deputies, politicians, and the very existence of our state in the era of global globalization requires it.Public service in the system of social relations is a necessary condition for the normal functioning of society, and also acts as a means of ensuring other types of social activities. Therefore, effective public service is the basis for the successful implementation of state power. Its tasks are diverse, including law-making, implementation of law, ensuring the rule of law in society, regulation of public relations through the operation of legal acts and the provision of public services, international cooperation, and much more.

In order to better understand the nature of the public service in Russia, to grasp the defining

актов и оказание государственных услуг, международное сотрудничество и многое другое.

Для того чтобы лучше разобраться в сущности организации государственной службы в России, уяснить определяющие черты ее системы управления в настоящее время, необходимо совершить краткий экскурс в историю ее становления и развития и рассмотреть эволюцию организационно-правовых форм руководства этим институтом государственного управления.

В научной статье анализируются правовые основы зарождения государственной службы. Исследуются правовые акты, определяющие структуру государственных должностей, регламентирующие деятельность государственных служащих на том или ином этапе развития государственной службы. В статье также отражены аспекты, связанные с материально-социальным обеспечением государственных служащих. Вышеизложенное и определяет актуальность темы нашего исследования.

Постановка проблемы: в настоящее время в науке административного права достаточно активно ведутся исследования проблем государственной службы. Изучение научных позиций ученых-административистов по проблемам исторического анализа формирования и развития государственной службы в России позволяет расширить теоретические положения института государственной службы и показать все разнообразие применяемых форм и методов при правовой оценке его развития в разные периоды российской государственности.

Ц*ель исследования:* выработка новых подходов к оценке возможности использования опыта функционирования государственной службы в России.

Методы исследования: диалектика, герменевтика, синергетика, философская концептология, сравнительно-правовой.

Результаты и ключевые выводы: краткий анализ отдельных аспектов становления и развития государственной службы в России позволяет отметить, что указанное развитие носило поступательный характер и обусловливалось в значительной мере экономическими, политическими и социальными факторами. Соотношение превалирования тех или иных видов государственной службы (гражданской, военной, правоохранительной) диктовалось внутренним состоянием государства и его положением в отношениях с другими государствами. В целях повышения эффективности правовой регламентации в данной сфере необходимо заимствовать тот позитивный опыт, который был накоплен в России на протяжении длительного исторического периода развития ее государственности.

features of its management at the present time, it is necessary to make a brief excursion into the history of its formation and development and to examine the evolution of organizational-legal forms of leadership to the Institute of public administration.

The scientific article analyzes the legal basis of the origin of the civil service. Legal acts that determine the structure of public positions and regulate the activities of civil servants at a particular stage of the development of the public service are studied. The article also reflects aspects related to the material and social security of civil servants. The above determines the relevance of the topic of our research.

The problem statement: currently, the science of administrative law is actively conducting research on problems of public service. The study of the scientific positions of administrative scientists on the problems of historical analysis of the formation and development of the civil service in Russia allows us to expand the theoretical positions of the Institute of public service and show all the variety of forms and methods used in the legal assessment of its development in different periods of Russian statehood.

The purpose of the study: to develop new approaches to assessing the possibility of using the experience of the civil service in Russia.

The research methods: dialectics, hermeneutics, synergetics, philosophical conceptology, comparative law.

The results and key conclusions: a brief analysis of certain aspects of the formation and development of the civil service in Russia allows us to note that this development was progressive and was largely determined by economic, political and social factors. The ratio of the prevalence of certain types of public service (civil, military, law enforcement) was dictated by the internal state of the state and its position in relations with other States. In order to improve the effectiveness of legal regulation in this area, it is necessary to borrow the positive experience that has been accumulated in Russia over a long historical period of development of its statehood.

Ключевые слова: *Киевская Русь; Российская империя; Россия; государственная служба; генезис развития; история; государственные формы; методы государственного управления; виды государственной службы.*

Key words: *Kievan Rus; Russian Empire; Russia; civil service; Genesis of development; history; state forms; methods of public administration; types of public service.*

Становление государственной службы является закономерным процессом при формировании государства. При изучении этого вопроса различными авторами таких наук, как история, политология, юриспруденция обсуждаются понятие и особенности, правовая природа государственной службы и дается их сущностная оценка [5; 9; 21].

Определения, формулируемые данными науками, в основном не совпадают, но дополняют друг друга, тем самым давая наиболее полное представление об институте государственной службы.

Одним из первых положившим начало научному подходу к изучению института государственной службы был Аристотель. В своем труде «Политика» философ отмечает, что все должности в государстве, которые выполняются должностными лицами, носят политический характер, так как над всеми должностями стоит власть. Аристотель называет их «государственными мужами».

Кроме Аристотеля изучением основных вопросов государственной службы занимались Цицерон и Полибий. Полибий, анализируя государственное управление Рима, отмечал, что ее политическая система совершенна, потому что имеет смешанный характер, т. е. не является абсолютной монархией, демократией и аристократией. Марк Тулий Цицерон утверждал, что благосостояние государства зависит от благосостояния его граждан.

На основе этих учений начинает развиваться политическая мысль по изучению государственного управления. Одним из таких направлений являются труды Макса Вебера о патримониальном государстве, где, помимо войск, существует еще чиновничий аппарат [10, с. 145].

В. Даль определяет понятие службы в качестве вида работы или деятельности. Также он связывает службу с такими понятиями, как жизнь на благо других или быть полезным обществу, а также готовность к делу по работе [20, с. 229]. Интересно, что государственная служба, по его мнению, охватывает все перечисленные толкования, а также является управленческой деятельностью.

. Обращаясь к российскому историческому опыту, нужно отметить, что впервые государственная служба как формализованный институт в России появилась во времена правления Петра I, при этом первые научные исследования государственного управления появляются в дореволюционный период. Но государство и первые проявления службы, пусть и негосударственной, начинают обозначаться намного раньше, и связаны они с периодом Киевской Руси. Данный период характеризуется добровольным несением службы князю в составе княжеской дружины. Конечно, дружина была иерархизированной и представляла собой вооруженный конный отряд. По наиболее важным вопросам князь советовался с авторитетными дружинниками. Помимо дружинников существовала и вторая категория лиц – это бояре, которые, в свою очередь, делились на земских и княжеских.

Князья в IX–XII вв. набирали в свою дружину людей из различных племен. Но со временем в состав дружины стали набирать только представителей славянских племен.

Дружина князя состояла из следующих должностей:

– огнищанин – старший дружинник, советник князя;

– тиун – современный «завхоз» княжеским имуществом, иногда замещал князя на судебных спорах;

– мечник – член дружины, исполнявший судебные функции;

– вирник – дружинник, который собирал виры[1];

– мытник – человек в дружине, отвечавший за сбор торговых пошлин;

– пятенщик – дружинник, занимавшийся сбором пошлин за продажу лошадей;

– конюший – человек, ведавший лошадьми и конюхами;

– городник – человек, отвечающий за строительство городов;

– мостник – дружинник, отвечавший за возведение мостов;

– наместник – дружинник, управляющий городом;

– тысяцкий – воевода земских полков [14].

Исходя из того, что основными служилыми людьми являлись члены дружины, которые, надо отметить, служили князю на добровольной

[1] Вира – штраф в пользу князя за убийство свободного человека или древнескандинавская мера наказания за убийство, проявляющееся в денежном выражении.

основе и в целях своих интересов, государственное управление этого времени характеризуется как военная демократия. И дружина служила не государству, а князю, ее члены не обладали профессиональными навыками, что не дает оснований утверждать о существовании непосредственно государственной службы в современном ее понимании.

В 1132 г. в связи с переходом к оседлости бояр-дружинников формируется дворцово-вотчинная система управления государством. Русская земля начинает делиться между князьями, которые стремятся обеспечить своих наследников имуществом. Дружинники становятся княжескими слугами. А Русь таким образом делится на уделы. У каждого крупного и мелкого владельца земель формируются аппараты чиновников. Особенность службы бояр, вошедших в число дружинников, была преимущественно военной, вольной, хотя, за некоторым исключением, бояре-дружинники выполняли и гражданские функции. Также боярин мог в любое время перейти на службу другому князю. Однако в таком случае боярин как владелец земли имел обязанность подчиняться власти местного князя. Это была своего рода попытка князей прикрепить к себе бояр, которая получила свое развитие в конце XIV в. [14].

Характеризуя правовой статус бояр, следует обратить внимание на то, что в этот период бояр называли слугами, но это звание было почетным, так как бояре были свободными. Зависимыми же были дворяне, которые проживали при князе для выполнения дворцовых нужд и фактически являлись слугами.

Необходимо отметить, что боярская служба осуществлялась за вознаграждение. Вознаграждением было пожалование кормлений или путей[2]. Поэтому бояре назывались путными боярами. Данная система кормлений была распространена до периода правления Ивана Грозного.

Таким образом, на данном этапе развития Русского государства государственная служба приобретает более институализированные очертания. Служение князю было основной формой государственной службы. Это продолжалось вплоть до возникновения Московского государства. Ликвидации института демократии способствовало татаро-монгольское завоевание Руси в XIII в. Официально независимого правительства в данный период на Руси не существовало. Фактически политико-правовая жизнь была значительно, но не коренным образом деформирована. Существенно изменилась удельная система [14].

В эпоху татаро-монгольского ига представители династии Рюриковичей стали занимать столы князей. Власть начала передаваться по наследству. Полномочия князей существенно сузились и определялись Ханом Золотой Орды. Князья в основном занимались сбором мелких налогов. Позднее, к концу XIII в., полномочия князей расширились, что было связано с антиордынскими выступлениями. Однако в основе княжеских административных функций лежала монгольская управленческая модель, так как князья считали ее удобной и выгодной для укрепления княжеств. В частности, на основе этой организационно-правовой модели был создан институт казначейства, введена должность казначея. Значительному изменению подверглась военная организация: армия была поделена на пять полков, у каждого из которых была своя функция; воинская служба стала повинностью; была изменена природа княжеской дружины – чиновники стали слугами князя; служащие стали холопами князя, а бояре и дворяне (которые раньше были слугами при дворе) стали обязаны нести как военную, так и гражданскую службу.

Позднее, в период формирования централизованного государства, которое было связано с установлением самодержавия, государственная управленческая деятельность выделяется в самостоятельную сферу, осуществляемую на профессиональной основе.

В 1547 г. Великий Князь сменяет свой титул на титул царя. Устанавливается самодержавие. Все земли были объединены в состав единого государства [22, с. 46–55]. Значительной особенностью государственной службы данного периода становится служение царю, а не государству. Однако непосредственное управление самим князем единым государством является невозможным, в связи с чем вводятся различные приказы[3] с должностными лицами.

Высшим служебным учреждением являлся Государев Двор, который сохранился вплоть до начала XVIII в. [11, с. 440]. Служащие имели чины, присваиваемые царем. Здесь главной особенностью были минимальные возможности подняться из низших чинов в высший в иерархическом порядке, т. е. царь по своему собственному желанию или усмотрению мог присвоить чин, независимо от профессиональных качеств служащего. Государев Двор имел иерархию чинов, среди которых были бояре Боярской Думы; московские чины – дворяне, дьяки, стряпчие и др.; представители уездов от дворян.

Учитывая монархическую (самодержавную) форму правления Российским государством, государственными служащими могли стать только представители высших сословий. Жало-

[2] Путь – прок, добыча, выгода.

[3] Приказ – учреждение.

ванье чиновники каждой ступени получали соразмерно своему чину.

Согласно Уложению 1556 г. дворяне призывались на военную службу с 15-летнего возраста. Данная повинность была наследственной и, соответственно, пожизненной. В целом данный период в развитии русского государства характеризуется становлением сословий, развивается административный аппарат и формируется своеобразный тип государственности – «служилое государство».

В XVII в. возникает новая категория служащих – дьяков. В связи с этим Н.А. Агеев отмечает, что именно это время можно считать периодом становления государственной службы, которую он, на наш взгляд, не безосновательно связывает с развитием приказной системы [2, с. 37].

В XVII в. становление гражданской службы выражалось в формировании разветвленной системы учреждений и должностей с существенной специализацией, четкой регламентацией функций каждого должностного лица, во влиянии опыта работы на вознаграждение и в официальном утверждении внутреннего распорядка работы. Жалованье было денежным, но дополнялось хлебным, соленым окладом. Существовала система дополнительных выплат, например праздничных [18].

Служащие приказа принимали присягу перед вступлением в должность. Существовали руководящие документы, регламентировавшие продолжительность рабочего времени. Так, в 1658 г. был введен 12-ти часовой рабочий день, который в 1660 г. был сокращен на два часа [18]. В соответствии с Уложением 1649 г. предусматривалась ответственность за ненадлежащее выполнение служебных обязанностей. Например, в отношении судей и других чинов могли быть применены штрафы, лишение чина и др. Был определен круг правонарушений, за которые устанавливалась ответственность, к которой можно было привлечь не только за должностные преступления, но и за нарушение трудовой дисциплины [8, с. 136].

Переход от службы царю к службе государству датируется концом XVII в. – началом XVIII в. В результате реформ, проводимых Петром I, появляются разграничения между различными сферами общественной жизни, т. е. появляются государственные органы, в ведении которых есть свои направления деятельности. Вместе с тем в органах власти создается система карьерной службы, которая, незначительно меняясь, просуществовала до 1917 г. [23, с. 39]. На основании Табели о рангах, принятом в январе 1722 г., окончательно завершается процесс формирования постоянных должностей государственной службы. «Табель о рангах всех чинов, воинских, статских и придворных, которые в котором классе чины; и которые в одном классе, те имеют по старшинству времени вступления в чин между собою, однако ж воинские выше прочих, хотя б и старее кто, в том классе пожалован был». Табель включала 19 пунктов и была поделена на 14 классов.

Первоначально данный документ устанавливал иерархию должностей, а не чинов. Но часто происходили случаи, когда чин с должностью были несовместимы и отрывались друг от друга. На протяжении всего следующего века предпринимались попытки это несоответствие исправить, что было необходимо для возможности присвоения более высокого ранга, не повышая служащего в должности.

По своим административно–правовым свойствам Табель о рангах являлась фактически регламентирующим и регулирующим документом в сфере государственной службы. В восемнадцатом столетии государственные служащие имели привилегии среди всех остальных социальных слоев. Чиновники высокого и среднего уровня являлись исключительно представителями дворянства. Однако и у чиновников более низкого должностного уровня была возможность получать повышение по службе и соответственно высокий чин. Как отмечает А.С. Архиреева, внедрение идей правовой концепции берет начало именно со времен принятия Табели о рангах [4, с. 36].

В апреле 1771 г. сенатом был издан указ «О неопределении податных людей в статскую службу», согласно которому представители податных сословий категорически не должны быть приняты в государственное учреждение [3, с. 230]. Но фактически положения этого указа не соблюдались. Этому способствовала губернская реформа 1775 г., когда были созданы новые учреждения, увеличивался штат служащих. Так, Г.С. Винский, анализируя создавшуюся ситуацию, утверждает: «Умножение судейских мест, конечно, открыло многим бедным семействам средства к существованию» [17, с. 42].

Разночинцы и выходцы из податных сословий стали массово поступать на государственную службу, в результате чего правительством был определен их социальный статус. Логичным продолжением являлось издание сенатского указа «О неписании в подушный оклад одноверцев, дослужившихся до штаб – и обер-офицерских чинов» осенью 1782 г. [3, с. 230].

Прослеживая развитие форм управления государственной службой, следует указать на то, что, начиная с XVII в., служащими государя начинает ведать Разрядный приказ. В начале XVIII в. меняется система учета государственных служащих. Во второй половине XVIII в. учетом государственных служащих занималась Герольдмейстерская контора Правительству-

ющего Сената [3, с. 230]. Постоянный учет государственных служащих по количеству и социальному составу повлиял на формирование определенной политики в отношении чиновников. Такая политика была направлена на минимизацию проникновения в ряды чиновников разночинцев.

Во второй половине XVIII в. правительством стало уделяться внимание социальному обеспечению государственных служащих. Это стало принципиальным новшеством для взаимоотношений государства и служащих. В декабре 1763 г. был опубликован манифест «О наполнении судебных мест достойными и честными людьми, о мерах к прекращению лихоимства и взяток; о взимании с 1 января 1764 г. по приложенному реестру положенных по новым штатам на жалованье разных сборов и об отсылке оных в Штатс-контору» [3, с. 230], т. е. решение о социальном обеспечении было принято вследствие причин, среди которых существенную роль играли взяточничество и низкие доходы служащих, что в свою очередь вызывало неэффективную деятельность государственных органов.

В социальное обеспечение входили не только выплата денежного жалованья, но также награждение чиновников землями и крестьянами. Такие сведения приводят Ф. П. Печерин и П. С. Батурин (вице-губернатор Волынской губернии). Также известно о пенсионном обеспечении в зависимости от срока выслуги, но не менее 35 лет на момент отставки чиновника. Исключение составляло состояние увечья в результате выполнения своих служебных функций. Вместо денег можно было получить чин повыше, но пенсии в таком случае отставные чиновники лишались [3, с. 230].

Все эти изменения по совершенствованию законодательства в сфере государственной службы, улучшение социального положения чиновников, хотя и незначительное, были своеобразным достижением своего времени. Но для дальнейшего развития государственной службы требовалась более эффективная ее поддержка, т. е. проведение административно-правовых реформ. Правление царя Александра I характеризовалось значительными изменениями в развитии государственной службы в империи. Огромный вклад в это дело был внесен М. М. Сперанским (советник Александра I и государственный деятель), являющимся автором записки «Настоящее положение дел и средства его исправления». Он указал на нищенское положение чиновников, недостаточное для реформ количество представителей дворянства в качестве чиновников, отсутствие у них необходимой квалификации, на недостаток образования и др.

В ходе реформ предполагалась обязанность чиновника при достижении им VIII и V классов Табели сдавать экзамен по русскому, иностранному языкам, римскому праву, истории, гражданскому и уголовному праву, геометрии, географии, физике и др.

Наиболее существенные изменения произошли во времена правления царя Николая I. Появляются идеи о полной отмене гражданских чинов, кодификация законодательства о государственной службе, принятие в 1832 г. Свода законов Российской империи. В 1834 г. императором подписано Положение о порядке производства в чины по гражданской службе. Окончательно сформированы требования к документу о прохождении службы как послужной список.

При Александре III стало практиковаться повышение квалификации служащих, в частности в сфере образования, за границей. Чиновники имели законодательно определенный статус. В этот период никто из чиновников не должен был лишаться чинов, полученных в ходе несения службы, кроме как по решению суда. Также существовала возможность премирования особо отличившихся сотрудников за счет экономии средств. Предоставлялся отпуск до четырех, два из которых были оплачиваемыми.

В Своде законов Российской империи 1832 г. было отмечено, что каждый чиновник, имеющий класс, был вправе носить мундир в соответствии с должностью и званием. Существовали парадная, праздничная, обыкновенная, будничная летняя, дорожная и особая формы одежды.

Отметим, что в этот период начинают появляться первые научные исследования по проблемам государственной службы. Правоведы того времени, анализируя институт государственной службы, пытались неоднократно дать определение ее понятию.

Так, по мнению О. Эйхальмана, государственная служба – это исполнение лицом, по его добровольному согласию и по назначению правительством, постоянной должности, по штату или сверх штата, с определенными обязанностями в государственном управлении и служебной ответственностью, соединенное с получением жалованья, знаков отличия и пенсии [24, с. 32].

По мнению А. Д. Градовского, под государственной службой понимается юридическое отношение, возникающее для данного лица, вследствие принятия им определенной должности [6, с. 39–41].

Коркунов Н. М. определяет государственную службу как особое публично-правовое отношение служащего к государству, основанное на подчинении и имеющее своим содержанием обязательную деятельность, совершаемую

от лица государства и направленную на осуществление определенной задачи государственной деятельности [19, с. 64].

В. Ф. Дерюжинский полагает, что государственная служба раскрывается через понятие «управление». Под управлением он понимает совокупность различных проявлений государственной деятельности, которая направлена на осуществление управленческих задач. При этом автором выделяются составные части управления государством: финансовое управление; управление внешними делами; военное управление; правосудие; внутреннее управление [13, с. 2].

С приходом к власти большевиков государственное управление подвергается кардинальным изменениям. Отрицается все, что существовало в период Российской империи. Несмотря на то, что большевиками была предпринята попытка отказаться от дореволюционных чиновников, вскоре от этой идеи пришлось отказаться, так как набранный из народа состав не был способен осуществлять функции чиновников.

С учетом появления и прихода новой политической идеологии вся существовавшая правовая база государственной службы оказалась неприемлемой. С 1922 г. начали действовать Временные правила о службе в госучреждениях и на предприятиях. Данные правила не только регламентировали порядок государственной службы, но и устанавливали некоторые запреты:

– работать на государственной службе в прямом подчинении у родственника;

– вступать в коммерческие отношения с предприятиями, которые находятся в системе их ведомства;

– поступать на государственную службу кандидатам, которые были лишены права занимать государственные должности по решению суда и др.[4]

Государственную службу и ее отдельные стороны не обошла ни одна советская Конституция. Считалось, что все нормы Конституции обязательны для всех и этого достаточно для полноценного регулирования деятельности чиновников. В связи с этим необходимо отметить, что отдельного нормативного правового акта, регламентирующего деятельность государственных служащих, не существовало. Государственная служба регламентировалась комплексом законодательных актов различных отраслей права, таких как трудовое, уголовное, гражданское, административное.

В сентябре 1967 г. Государственным комитетом Совета Министров СССР была принята Единая номенклатура должностей служащих, в соответствии с номенклатурой все чиновники делились на три группы: руководители; специалисты; технические исполнители. На основании номенклатуры в 1969 г. бы принят Квалификационный справочник должностей служащих. В годы существования Советского Союза отсутствовало официальное законодательное понятия «государственная служба» [25, с. 131]. При правлении коммунистической партии господствовала административно-командная система управления с введением номенклатурного принципа, который просуществовал до конца 80-х гг. XX в. Государственная служба СССР характеризовалась, исходя из общественно-политического устройства и идеологии страны.

В целом история государственной службы в России советского периода малоизучена по причине закрытости государственной политики. Вследствие вышеназванных причин различить государственную службу от службы в целом не представляется возможным. Соответственно, и научно-теоретического осмысления государственной службы в данный период практически не существовало. Профессор Б. М. Лазарев отмечает, что отечественные юристы-современники не любят писать о правовом регулировании государственной службы, они пишут лишь об отличии государственной службы в Союзе от службы в буржуазных государствах [16, с. 320].

С распадом СССР сразу же в конце 1991 г. при Правительстве уже Российской Федерации были созданы Роскадры, которые позднее были преобразованы в Департамент государственной службы аппарата правительства. На протяжении двух лет (1992–1993 гг.) велась работа по разработке концепции реформирования государственной службы. В декабре 1993 г. тезисы этой концепции были опубликованы в «Российской газете»[5].

Примерно в это же время Президентом РФ подписывается указ, в соответствии с которым было утверждено Положение о федеральной государственной службе. Данный документ достаточно подробно описывал порядок прохождения государственной службы. Однако многими авторами этот нормативный акт был проигнорирован. Данное Положение носило временный характер. В январе 1995 г. введен перечень государственных должностей, куда входили должности, начиная от президента до судьи. В это же время указом Президента введен Реестр государственных должностей федеральных служащих.

Важным моментом в становлении современного института государственной службы явля-

[4] Временные правила о службе в госучреждениях и на предприятиях [Электронный ресурс]: декрет СНК РСФСР от 21 декабря 1922 г. URL: http://docs.cntd.ru/document/568906502 (дата обращения: 01.02.2020).

[5] «Российская газета» от 23 декабря 1993 г.

ется принятие 31 июля 1995 г. Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации»[6]. В соответствии с данным законом все государственные должности делились на три группы:

1) должности, устанавливаемые Конституцией, законами федерации, основными законами субъектов РФ. Эти должности относились к категории «А»;

2) должности, функции которых направлены на обеспечение полномочий лиц первой группы. Эти должности относились к категории «Б». Их срок службы ограничивался сроком службы лиц, занимающих должности категории «А»;

3) должности категории «В». Эти должности учреждались для исполнения и обеспечения полномочий государственного органа[7].

Необходимо отметить, что рассматриваемый закон, в основном, содержал положения, касающиеся гражданской службы. Однако этот закон давал основные понятия, такие как «государственная служба», «государственная должность» и др.

В промежутке 1995–2003 гг. при реализации основных требований Федерального Закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» было проделано немало законодательной работы. В этот период были приняты такие нормативно-правовые акты, как Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»[8], Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»[9], Федеральный закон Российской Федерации «О воинской обязанности и военной службе»[10] и др.

Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» носил временный характер, был действительным до принятия Федерального закона «О государственной гражданской службе» и утратил силу 27 июля 2004 г.

В 2003 г. был принят Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации»[11]. Данный закон предусматривает государственную службу в системе, куда входят государственная гражданская служба, государственная военная служба и правоохранительная служба. С 1 января 2016 г. правоохранительная служба заменена на иную государственную службу.

В 2004 г. был принят Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»[12], который разработан в рамках административной реформы и базируется на положениях Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»содержит в себе некоторые положения трудового законодательства. Необходимо отметить, что данный нормативный акт является лишь основой гражданской службы, так как более подробное правовое регулирование государственной гражданской службы осуществляется законами общего и специального характера федерального и регионального уровней.

Следует обратить внимание на реформирование государственной службы, которое, по нашему мнению, состоит из нескольких этапов:

1) 1992–1995 гг. – разработка и реализация политики в сфере государственной службы;

2) 1996–1998 гг. – период формирования политического заказа на проведение административной реформы;

3) 1999–2000 гг. – период своеобразного осмысления ошибок прошлых этапов.

Все три этапа являлись всего лишь подготовкой с разработке современной теоретической базы института государственной службы, которая до настоящего времни не окончена.

В соответствии с Концепциями и программами реформирования государственной службы России реальные действия по реформированию института чиновничества должны были охватить 2003–2005 гг. и 2009–2013 гг., каждый из которых, в свою очередь, был поделен на этапы. Наиболее существенным в период 2009-2013 гг. явилась реформа в системе МВД России, результатом которой милиция была преобразована в полицию.

Реформы, проведенные в период с 2003 по 2005 г., явились своеобразным стимулом для организации и нормативного регулирования деятельности государственной службы на федеральном и региональном уровнях [1, с. 347].

Необходимо отметить, что основные дискуссии о реформировании государственной службы в России начались еще с 1989 г. Так, Г.А. Борщевский, рассмотрев ход реформирования государственной службы в России, от-

[6] Об основах государственной службы Российской Федерации (утратил силу): федер. закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

[7] *Там же.*

[8] О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ от 17 ноября 1995 г. // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

[9] О Правительстве Российской Федерации: федер. конституцион. закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

[10] О воинской обязанности и военной службе: федер. закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.

[11] О системе государственной службы Российской Федерации: федер. закон от 27 марта 2003 г. № 58-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

[12] О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

мечает, что данный процесс имеет множество недостатков, среди которых – нецентрализованность управления, малое финансирование [7, с. 284] и др. А.А. Гришковец утверждает, что реформа была разработана с большим субъективизмом и, соответственно, не дала ожидаемых результатов («Реформа проводится ради самой реформы») [12, с. 32]. А.Я. Кодинцев, анализируя слабый интерес к исследованию процессов реформирования государственной гражданской службы в субъектах РФ, отмечает, что к 2007 г. проблемы административной реформы начинают рассматриваться как единый целостный процесс. В качестве примера он приводит реформирование государственной гражданской службы в ХМАО-Югре. При этом он обращает внимание на то, что реформирование государственной службы в субъектах было недостаточно отрегулировано в правовом плане, отсутствовала синхронность административной реформы и государственной службы [15, с. 43]. С мнением известных ученых трудно не согласиться, и мы разделяет его в полной мере. Фактически реформирование государственной службы с 2013 г. не получило дальнейшего поступательного развития.

В современной правовой базе, регламентирующей государственную гражданскую службу, не используются элементы исторического опыта нашей страны, связанные с отдельными вопросами материального и социального обеспечения государственных служащих. Для примера, в Своде законов Российской империи 1832 г. указывалось на 8 видов форменной одежды, что даже в современных условиях мы этого позволить не можем. В стране имеется опыт введения форменной одежды для муниципальных служащих, но он не получил широкого распространения. Не используется и опыт, к примеру, принесения присяги при назначении работника на должность при поступлении на государственную гражданскую службу и муниципальную службу (за исключением Президента страны и губернаторов). В качестве поощрения при выходе на пенсию государственные служащие могли бы получать бесплатно в собственность земельные участки, особенно это актуального для Дальневосточного региона и других малонаселенных регионов страны.

Несмотря на указанные выше недостатки реформирования государственной службы, можно сделать следующий вывод: в нашей стране данный институт все же сформирован, хотя и требует совершенствования, как и любой комплексный социально-правовой институт. Основные направления совершенствования института государственной службы и статуса государственного служащего вытекают из тезисов, которые были предложены Президентом РФ по изменению действующей редакции Конституции Российской Федерации в феврале 2020 г. Позднее тезисы получили дальнейшее развитие в в форме поправок к действующей Конституции России и были одобрены Государственной Думой и Советом Федерации 11 марта 2020 г.[13] Речь идет об изменениях редакций ст. 71, 77, 78 и некоторых других.

В частности, согласно ч. 3 ст. 77 высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) может быть гражданин РФ, достигший 30 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства. Высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ. Федеальным законом могут быть установлены дополнительные требования к высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ). Аналогичные требования (ограничения) содержатся в ч. 5 ст. 78, но они касаются должности руководителя федерального государственного органа. По нашему мнению, это те ориентиры, которые позволяют говорить о том, что наступает новый этап в реформе института государственной службы.

[13] О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Рос. газ. 2020. 16 марта.

Список литературы:

1. Административное право России: учебник / под ред. В.Я. Кикотя, Н.В. Румянцева, П.Н. Кононова и др. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2015.

References:

1. Administrativnoe pravo Rossii: uchebnik / pod red. V. YA. Kikotya, N.V. Rumyanceva, P.N. Kononova i dr. 6-e izd., pererab. i dop. M., 2015.

2. *Агеев Н.* Государственая служба России: исторический опыт и современное состояние // Российский исторический журнал. 1999. № 4.
3. *Архипова Т. Г., Румянцева М. Ф., Сенин А. С.* История государственной службы в России XVIII–XX века: учеб. пособ. М., 2000.
4. *Архиреева А. С.* Теоретико-правовые основы института государственной службы // Научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2015. № 109 (5).
5. *Асаулов П. И.* Сущность и принципы государственной службы. М., 2012.
6. *Атаманчук Г. В.* В поисках истины // Государственная служба. 2000. № 3.
7. *Борщевский Г. А.* Реформирование государственной службы в Российском государстве с 1985 по 2013 г.: дис... канд. истор. наук. М., 2013.
8. *Братановский С. Н., Кочерга С. А., Братановская М. С.* Административно-правовые основы государственной службы в России. М., 2014.
9. *Братановский С. Н., Стрельников В. В.* Административно-правовое регулирование службы в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации. Саратов, 2007.
10. *Востриков К. В.* Институт государственной службы: становление, социально-политические характеристики: дис... канд. полит. наук. Кемерово, 2003.
11. Государственная служба (компплексный подход): учеб. пособ. / отв. ред. А. Оболонский. 2-е изд. М., 2013.
12. *Гришковец А. А.* К вопросу о реформе государственной службы: организационно-правовые аспекты // Государство и право. 2012. № 2.
13. *Дерюжинский В. Ф.* Полицейское право. Петроград, 1917.
14. История развития российской государственной службы в период IX–XVIII вв. // Исторический портал «Московия». Журнал «Русская история». URL: www.list-konkurs.ru (дата обращения: 13.12.2019).
15. *Кодинцев А. Я.* Дискуссии о реформе государственной гражданской службы субъектов РФ в современной России // Социум и власть. 2016. № 2.
16. *Лазарев Б. М., Лукьянов А. И.* Советское государство и общественные организации. М., 1961.
17. Мое время: записки Г. С. Винского / ред. и вступ. ст. П. Е. Щеголева. СПб., 1914.
18. *Писарькова Л. Ф.* Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII века: эволюция бюрократической си-

2. *Ageev N.* Gosudarstvenaya sluzhba Rossii: istoricheskij opyt i sovremennoe sostoyanie // Rossijskij istoricheskij zhurnal. 1999. № 4.
3. *Arhipova T. G., Rumyanceva M. F., Senin A. S.* Istoriya gosudarstvennoj sluzhby v Rossii XVI–II–XX veka: ucheb. posob. M., 2000.
4. *Arhireeva A. S.* Teoretiko-pravovye osnovy instituta gosudarstvennoj sluzhby // Nauchnyj zhurnal Kubanskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta. 2015. № 109 (5).
5. *Asaulov P. I.* Sushchnost' i principy gosudarstvennoj sluzhby. M., 2012.
6. *Atamanchuk G. V.* V poiskah istiny // Gosudarstvennaya sluzhba. 2000. № 3.
7. *Borshchevskij G. A.* Reformirovanie gosudarstvennoj sluzhby v Rossijskom gosudarstve s 1985 po 2013 g.: dis... kand. istor. nauk. M., 2013.
8. *Bratanovskij S. N., Kocherga S. A., Bratanovskaya M. S.* Administrativno-pravovye osnovy gosudarstvennoj sluzhby v Rossii. M., 2014.
9. *Bratanovskij S. N., Strel'nikov V. V.* Administrativno-pravovoe regulirovanie sluzhby v organah i uchrezhdeniyah prokuratury Rossijskoj Federacii. Saratov, 2007.
10. *Vostrikov K. V.* Institut gosudarstvennoj sluzhby: stanovlenie, social'no-politicheskie harakteristiki: dis... kand. polit. nauk. Kemerovo, 2003.
11. Gosudarstvennaya sluzhba (kompplekshyj podhod): ucheb. posob. / otv. red. A. Obolonskij. 2-e izd. M., 2013.
12. *Grishkovec A. A.* K voprosu o reforme gosudarstvennoj sluzhby: organizacionno-pravovye aspekty // Gosudarstvo i pravo. 2012. № 2.
13. *Deryuzhinskij V. F.* Policejskoe pravo. Petrograd, 1917.
14. Istoriya razvitiya rossijskoj gosudarstvennoj sluzhby v period IX–XVIII vv. // Istoricheskij portal «Moskoviya». ZHurnal «Russkaya istoriya». URL: www.list-konkurs.ru (data obrashcheniya: 13.12.2019).
15. *Kodincev A. Ya.* Diskussii o reforme gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhby sub"ektov RF v sovremennoj Rossii // Socium i vlast'. 2016. № 2.
16. *Lazarev B. M., Luk'yanov A. I.* Sovetskoe gosudarstvo i obshchestvennye organizacii. M., 1961.
17. Moe vremya: zapiski G. S. Vinskogo / red. i vstup. st. P. E. Shchegoleva. SPb., 1914.
18. *Pisar'kova L. F.* Gosudarstvennoe upravlenie Rossii s konca XVII do konca XVIII veka: evolyuciya byurokraticheskoj sistemy. URL: http://www.twirpx.com (data obrashcheniya: 13.01.2020).
19. Starilov YU. N. Sluzhebnaya kar'era. M., 2012.
20. Tolkovyj slovar' zhivogo velikorusskogo yazyka: v 4 t. / V. I. Dal'. 2-e izd. M., 2004. T. 4.

стемы. URL: http://www.twirpx.com (дата обращения: 13.01.2020).
19. *Старилов Ю. Н.* Служебная карьера. М., 2012.
20. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. / В. И. Даль. 2-е изд. М., 2004. Т. 4.
21. *Филимонов С. О.* Государственная служба: правовое регулирования поступления и прохождения. М., 2017.
22. *Черепанов В.* Служение государству и обществу // Государственная служба. 2004. № 5 (31).
23. *Чистякова О. И.* История отечественного государства и Права: в 2 ч. М., 2006. Ч. 1.
24. *Эйхельман О.* Обзор центральных и местных учреждений управления в России и устава о службе по определению от правительства. Киев, 1890.
25. *Юшкова Р. И.* Отечественная история: понятия и термины. Красноярск, 2005.

21. *Filimonov S. O.* Gosudarstvennaya sluzhba: pravovoe regulirovaniya postupleniya i prohozhdeniya. M., 2017.
22. *Cherepanov V.* Sluzhenie gosudarstvu i obshchestvu // Gosudarstvennaya sluzhba. 2004. № 5 (31).
23. *Chistyakova O. I.* Istoriya otechestvennogo gosudarstva i Prava: v 2 ch. M., 2006. CH. 1.
24. *Ejhel'man O.* Obzor central'nyh i mestnyh uchrezhdenij upravleniya v Rossii i ustava o sluzhbe po opredeleniyu ot pravitel'stva. Kiev, 1890.
25. *Yushkova R. I.* Otechestvennaya istoriya: ponyatiya i terminy. Krasnoyarsk, 2005.

Для цитирования:

Солдатов А. П., Братановский С. Н. Государственная служба: историко-правовое исследование // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 3 (55). С. 129–139.

For citation:

Soldatov A. P. Bratanovskij S. N. Public service: historical and legal research // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. № 3 (55). P. 129–139.

А.М. ТАРАСОВ,
главный научный сотрудник научно-исследовательского центра,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации
Академия управления МВД России
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8
E-mail: Tarasov.tam@yandex.ru

Научные специальности:
12.00.11 – судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность.

ORCID 0000–0003–0000–408X

УДК 351.741

Дата поступления: 3 июня 2020 г.
Дата принятия статьи в печать: 25 сентября 2020 г.

A.M. TARASOV,
Doctor of Law, Professor,
Merited Lawyer of the Russian Federation,
Chief Researcher at the Research Center
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskih St., 8
E-mail: Tarasov.tam@yandex.ru

Scientific speciality:
12.00.11 – Judicial Activity,
Prosecutor's Activity,
Human Rights.

К вопросу об эффективности государственного контроля

On the effectiveness of state control

Аннотация

Постановка проблемы: востребованность, актуальность и новационность рассмотрения данной темы связана с недостаточностью ее разработанности, наличием проблем, сопряженных с организационно-правовым обеспечением контрольной деятельности, важностью решения вопросов минимизации расходов на осуществление внешнего государственного контроля, широкого распространения доказавших свою эффективность риск-ориентированного и дистанционных (электронных или цифровых) методов госконтроля.

Необходимость такого исследования подтверждается и содержанием ст. 45 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом главы государства от 31 декабря 2015 г. № 683, в которой установлено, что эффективность работы правоохранительных и контрольных органов нацелена, в том числе, на обеспечение общественной и государственной безопасности.

Цель: установление роли, места, а также структуры и отдельных компонентов, составляющих внутренние и внешние ресурсы органов (субъектов) государственного контроля в ходе подготовки, проведения, подведения итогов состоявшегося контрольного мероприятия, а также при разработке проектов решений и принятии мер по результатам контроля, направленных на обеспечение эффективной контрольной деятельности.

Результаты и ключевые выводы: эффективность государственного контроля основывается на организационном, правовом, кадровом, финансовом, информационном, техническом, научном и методологическом обеспечении субъектов государственного контроля, но также на наличии и результативности взаимодействия с институтами гражданского общества, средствами массовой информации, а также с населением.

Annotation

The problem statement: the relevance, relevance and innovation of this topic is related to the lack of its development, the presence of problems associated with the organizational and legal support of control activities, the importance of solving issues of minimizing the costs of external state control, the widespread use of risk-based and remote (electronic or digital) methods of state control. The need for such research is also confirmed by the content of art. 45 of the national security Strategy of the Russian Federation, approved by presidential decree № 683 of December 31, 2015, which established that the effectiveness of law enforcement and control agencies is aimed, inter alia, at ensuring public and state security.

The purpose of the study: to establish the role, place, and structure and individual components that make up the internal and external resources of state control bodies (subjects) during the preparation, conduct, and summing up of the control event, as well as when developing draft decisions and taking measures based on the results of control aimed at ensuring effective control activities.

The results and key findings: ensuring the efficiency of state control is based on organizational, legal, personnel, financial, information, technical, scientific and methodological support of subjects of state control, but also on the presence and re-

ятия, а также при выработке проектов решений и принятии мер по результатам контроля, нацеленных на обеспечение эффективной контрольной деятельности.

Результаты и ключевые выводы: обеспечение эффективности государственного контроля базируется на организационном, нормативно-правовом, кадровом, финансовом, информационном, техническом, научно-методическом обеспечении субъектов госконтроля, а также на наличии и реализации ресурсных возможностей подконтрольных структур, что находит подтверждение в улучшении результатов их работы в постконтрольный период. Определяющим фактором обеспечения эффективности госконтроля является внутренний ресурс субъекта контроля.

Методы: сбор, обобщение, анализ, сравнение, описание, диалектика, абстрагирование.

Ключевые слова: *эффективность государственного контроля; Президент Российской Федерации; контрольный ресурс; информационное обеспечение; риск-ориентированный и дистанционные (цифровые) методы контроля.*

alization of resource potential of controlled structures, that is confirmed to improve the results of their work in postkoitalny period. The determining factor for ensuring the effectiveness of state control is the internal resource of the subject of control.

The methods of the research: collection, generalization, analysis, comparison, description, dialectics, abstraction.

Key words: *effectiveness of state control; President of the Russian Federation; control resource; information support; risk-oriented and remote (digital) control methods.*

Актуальность исследования вопросов эффективности государственного контроля (далее – госконтроль, контроль)[1] связана, в частности, с наличием сложностей в организационном и правовом обеспечении контрольной деятельности (далее – контроля),[2] актуальностью решения вопросов, сопряженных с минимизацией расходов на осуществление государственного контроля. Изучение актов проверок, осуществленных субъектами госконтроля, показывает, что выбор подконтрольных органов (далее – объектов контроля) и направлений их деятельности (предметов контроля: предмет – часть объекта) на предконтрольном этапе нередко осуществлялся без тщательной проработки. Подготовка к проведению контрольного мероприятия в ряде случаев велась без всестороннего анализа конечных результатов деятельности объектов контроля и без изучения актов (справок) предыдущих проверок. Методики осуществления контроля либо имеют устаревшие положения, рекомендации, либо комплексно не применяются, либо находятся в стадии разработки или внесения актуальных изменений. Не получили достаточного распространения риск-ориентированный[3] и дистанционные (электронные или цифровые) методы контроля, доказавшие свою эффективность. Негативно на эффективности контроля сказывается и бессистемность мер, принимаемых органами управления и контроля по результатам проведенных контрольных мероприятий,[4] направленных на устранение обнаруженных отклонений и их причин, а также на предупреждение нарушений в будущем.

Важность рассмотрения данной темы связана также с местом и ролью контролирующих органов. Так, в ст. 45 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации[5] констатируется, что обеспечение государственной и общественной безопасности осуществляется,

[1] Под государственным контролем (надзором) понимается деятельность государственных органов власти, наделенных нормативными правовыми актами полномочиями по осуществлению контрольной функции.

[2] Понятия «контроль» и «контрольная деятельность» в статье употребляются как тождественные.

[3] Риск-ориентированный подход представляет собой метод организации и осуществления госконтроля (надзора), при котором в установленных случаях выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю, мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований определяется отнесением деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими при осуществлении такой деятельности производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности.

[4] К контрольным мероприятиям относятся проверки, ревизии, инспектирования, аудит, надзорные мероприятия, т. е. формы контроля. При этом надзор является видом контроля и его формой, по своему содержанию понятие «надзор» уже понятия «контроль» и, соответственно, понятие «контроль» – шире понятия «надзор».

[5] Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 // СЗ РФ. 2014. № 27. Ст. 3754.

в том числе, путем повышения эффективности деятельности не только правоохранительных органов, но и органов государственного контроля (надзора). Выступая на заседании коллегии ФСБ России 20 февраля 2020 г., Президент Российской Федерации (далее – Президент РФ) Владимир Путин поставил перед ФСБ задачу по обеспечению жесткого контроля за прохождением финансовых потоков, которые выделяются для реализации национальных проектов из госбюджета.

При этом, как показывает исследование, обеспечение эффективности контроля имеет особый смысл, обусловленный, в частности, и тем, что даже самые передовые методики и актуальные правовые нормы, регламентирующие деятельность субъектов контроля, сами по себе непосредственно не создают тех или иных результатов как для субъектов, так и объектов контроля, а являются средствами, способами, инструментами, активное и грамотное применение которых проявляется в организующем воздействии на принятие должностными лицами контролирующей и подконтрольной систем своевременных и грамотных управленческих решений, связанных с улучшением контрольной деятельности.

Таким образом, на сегодняшний день востребованность в осуществлении эффективного контроля по-прежнему является крайне актуальной задачей и вытекает из того, что государство, государственные органы не могут нормально функционировать и развиваться без эффективного функционирования системы госуправления и, следовательно, госконтроля. При этом подчеркнем, что контроль – это обязательная и востребованная функция, элемент системы управления, а также средство обратной связи между субъектами управления (контроля) и подконтрольными структурами. Кроме того, контроль – это и способ управления, поскольку он нацелен не только на выявление и констатацию установленных отклонений в деятельности подконтрольных структур, но и на принятие мер субъектами управления и контроля, направленных на устранение обнаруженных нарушений и их причин, а также на предупреждение их в будущем, а следовательно, и на улучшение организации деятельности и исполнительской дисциплины в подконтрольных органах. В связи с этим можно сделать обоснованный вывод, что понятие «эффективный контроль» включает в себя позитивное организующее воздействие контроля на организацию работы в подконтрольном субъекте управления, на улучшение результатов его работы в связи с принятием целенаправленных организационно-практических мер со стороны руководства органа, подвергшегося проверке.

Таким образом, контроль – это обязательная, позитивная и широко востребованная обществом и государством функция, способ управления, а эффективный контроль – это высокая степень его оценки и качественное проявление в практической деятельности субъектов управления и контроля. При этом следует сказать, что нам не удалось в действующих законах и подзаконных актах установить конкретное понятие эффективности внешнего госконтроля.

Как известно, в управлении под функцией понимается определенная задача, работа, направление деятельности, производимые субъектом управления, который может быть одновременно наделен полномочиями и по осуществлению контроля. Например, в соответствии со ст. 80 Конституции Российской Федерации Президент РФ является главой государства. Как глава государства он наделен многочисленными конституционными полномочиями и выполняет управленческие (властные) функции. Вместе с тем он является и субъектом государственного контроля. Так, в федеральных законах «Об органах Федеральной службы безопасности Российской Федерации»[6] (ст. 23), «О полиции»[7] (ст. 49), «Об оперативно-розыскной деятельности»[8] (ст. 20) и др. Президент РФ указан в качестве субъекта внешнего госконтроля. Таким образом, Президент РФ одновременно является и субъектом управления, и контроля. В то же время Контрольное управление Президента РФ в соответствии с Положением «О контрольном управлении Президента Российской Федерации (далее – Положение)[9] является самостоятельным подразделением Администрации Президента РФ, созданным для осуществления президентского контроля. В подтверждение обоснованности такого выводя укажем, что согласно п. 3 Положения центральной задачей управления являются контроль и проверка исполнения федеральными органами исполнительной власти, а также органами исполнительной власти субъектов РФ и организациями федеральных законов, указов, распоряжений и иных решений главы государства.

Отметим, что в данном Положении не предусмотрено вынесение Контрольным

[6] Об органах Федеральной службы безопасности Российской Федерации: федер. закон от 3 апреля 1995 г. № 15. Ст. 1269.

[7] О полиции [Электронный ресурс]: федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.05.2020).

[8] Об оперативно-розыскной деятельности: федер. закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (ред. от 06.07.2016) // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

[9] Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации: указ Президента РФ от 8 июня 2004 г. № 729 // СЗ РФ. 2004. № 24. Ст. 2395.

управлением предписаний или представлений по результатам проверок. Вместе с тем в п. 3 Положения установлено, что одной из основных задач управления является информирование Президента РФ и Руководителя Администрации Президента РФ о результатах прошедших проверок, а также подготовка по их итогам предложений, направленных на предупреждение и устранение обнаруженных нарушений в деятельности подконтрольных органов.

Таким образом, принятие по итогам проверок решений, нацеленных на устранение и предупреждение нарушений на основании доклада Контрольного управления, осуществляет либо Администрация Президента РФ, либо глава государства в том случае, если необходимо его участие, связанное, например, с необходимостью административно-кадрового решения. Кроме того, п. 5 Положения предусмотрено внесение предложений Президенту РФ, руководителям государственных органов исполнительной власти о привлечении госслужащих к дисциплинарной ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение федеральных законов, указов, распоряжений и иных решений главы государства, а также о временном их отстранении от исполнения должностных обязанностей за допущенный должностной проступок.

Такие ситуация возникают тогда, когда в ходе проверки выявлены многочисленные (системные) и грубые нарушения, совершенные (допущенные) руководителями подконтрольных органов. Считаем, что представление доклада Президенту РФ по результатам проверки является *высшим критерием* и основанием признания того, что контрольное мероприятие было осуществлено *эффективно*. Таким образом, Контрольное управление является только субъектом системы президентского контроля и не обладает властными полномочиями по принятию мер к нарушителям. Однако в Положении о Контрольном управлении предусмотрена норма, позволяющая управлению инициировать такие вопросы, что, несомненно, нацелено на обеспечение эффективности президентского контроля в целом. Однако отсутствие таких властных полномочий у Контрольного управления как субъекта контроля усложняет процедуру принятия мер в части, касающейся оперативного устранения выявленных нарушений, а также привлечения к ответственности лиц, совершивших (допустивших) нарушения исполнительской дисциплины. В связи с этим представляется, что наделение Контрольного управления такими полномочиями способствовало бы оперативности реагирования на установленные в ходе контроля нарушения и повышению эффективности осуществляемого управлением контроля.

Изучение состояния организации и оценки результатов контрольной деятельности предполагает обязательный анализ ее эффективности, а также установление критериев и показателей ее оценки. Важность и необходимость этого определяется и тем обстоятельством, что именно наличие оценки эффективности позволяет определять, насколько своевременно, качественно и с какими ресурсными затратами достигаются цели и задачи контроля, а в конечном счете его место и значимость в общей системе государственного управления.

Как показывает исследование, под эффективностью контроля следует понимать достижение запланированной значимой управленческо-контрольной цели или достигнутые контрольные результаты в ходе осуществления контроля в соотношении с реально произведенными субъектом (субъектами) контроля ресурсными затратами на проведение контроля (контрольного мероприятия) и выражается формулой:

$$Э = Ц / РЗ$$

где «*Э*» – обозначает эффективность,

«*Ц*» – контрольную цель, указанную в плановом задании,

«*РЗ*» или «*З*» – произведенные ресурсные затраты на проведение контроля (контрольного мероприятия).

Вместе с тем следует учитывать, что если цель и поставленные контрольные задачи реализованы не в полном объеме, тогда эффективность можно оценивать на основе полученных результатов контроля (*Р*). В данном случае эффективность контроля может быть определена на основе соотношения полученных результатов от проведенного контроля (контрольного мероприятия) к реально произведенным затратам на его осуществление, тогда формула будет выглядеть следующим образом: $Э = Р / З$,

где «*Э*» – эффективность,

«*Р*» – полученные результаты контроля,

«*З*» – произведенные ресурсные затраты субъектом контроля на осуществление контрольной деятельности или отдельного контрольного мероприятия.

Рассмотренные выше некоторые теоретические положения о понятии «контроль» и его эффективности позволяют более предметно подойти к анализу возникающих при этом и других теоретических и практических вопросов, в том числе связанных с понятием его критериев и показателей. Обращение к специальной литературе и нашим предыдущим публикациям [2], где анализируются и рассматриваются вопросы эффективности, критериев и показателей эффективности контроля, позволяет сделать вывод о том, что наиболее устоявшей-

ся и признанной позицией является следующая: *критерий* – это качественная характеристика, ведущий признак, в соответствии с которым производится оценка эффективности контроля или контрольного мероприятия. *Показатель* же служит, скорее всего, для количественного измерения, сравнения и анализа данных с последующей оценкой уровня исполнения различных требований нормативных правовых актов и принятых решений, связанных с организацией и осуществлением контроля. Считаем, что такой подход к оценке эффективности контроля (контрольной деятельности), осуществляемой всеми субъектами управления и контроля, на сегодняшний день вполне актуален[10].

В то же время, если не стремиться к дискуссии, то необходимо отметить, что «стерильное» установление критериев и показателей оценки эффективности контроля, результативности деятельности различных субъектов, его осуществляющих, в значительной степени является крайне проблематичной и вряд ли в конкретном и комплексном выражении достижимой целью. Значительно усложняет определение показателей, особенно критериев, и то обстоятельство, что эффективность контроля, например правительственного или президентского, требуется устанавливать не только на уровне одного субъекта контроля или отдельного контрольного мероприятия, но и других или даже всех субъектов, например составляющих систему правительственного контроля, в которую входят Правительство РФ, Аппарат Правительства РФ, федеральные министерства и службы (всего более сорока), а также результаты их деятельности по многим направлениям за длительный период, возможно, даже за многие годы. Понятно, что многообразие субъектов госконтроля, подконтрольных структур и направлений их деятельности не способствует простому определению критериев и показателей, а также выработке универсальной формулы такой оценки. Таким образом, в связи с недостаточной разработанностью темы эффективности контроля, ее структурной сложностью, в частности разнополномочностью субъектов контроля, разнофункциональностью (направленностью) их контрольной работы, а также разноколичественностью объектов и предметов контроля (объемов контроля), разнохарактерностью контрольных результатов, в различных контролирующих системах в большинстве случаев, на наш взгляд, не представляется возможным установить так называемый «чистый» эффект контроля и его компонентов, составляющих систему и содержание контрольной деятельности или общего механизма, определяющего эффективность контрольной работы в целом и даже отдельного субъекта контроля.

При этом, как свидетельствует исследование вопросов эффективности контроля, критериев и показателей ее оценки, на наш взгляд, необходимо учитывать наличие и качество реализации *внутренних и внешних контрольных ресурсов (факторов)*, составляющих общую структуру понятия «эффективный контроль».

Считаем, что *к внутренним ресурсам* обеспечения и оценки эффективности контроля относится состояние *деятельности субъектов контроля, ее активность и результативность* в ходе: 1) подготовки; 2) проведения; 3) подведения итогов состоявшегося контрольного мероприятия; 4) при выработке проектов решений и принятии мер, если субъект контроля наделен соответствующими властными полномочиями, направленными на оперативное и полное устранение объектами контроля обнаруженных нарушений и их предупреждение в будущем.

К *внешнему ресурсу* проявления эффективности контроля, как показывает исследование, относится влияние проведенного контроля на результаты деятельности объектов контроля, т. е. как сказался контроль, с одной стороны, на своевременности и полноте устранения обнаруженных в ходе проверки нарушений и их причин, с другой – *на их предупреждении в будущем*, с третьей стороны, на улучшении конечных результатов работы объектов контроля за отчетные до и постконтрольные календарные сроки. При этом отметим, что в наличии названной предупредительной функции контроля (превенции) также заложен потенциальный ресурс обеспечения эффективности контроля. Оба обозначенные, т. е. внутренний и внешний ресурсы обеспечения эффективности контроля, между собою взаимосвязаны и их применение взаимообусловлено.

Исследуя роль *внутреннего* ресурса в достижении эффективности контроля, представляется возможным установить и выделить следующие основные составляющие его структуры, вытекающие из ресурсного обеспечения субъектов контроля и состоящие, как было отмечено, из таких основных взаимосвязанных частей, как: организационное, нормативно-правовое, кадровое, финансовое, информационное, техническое, научно-методическое, временное обеспечение (общая продолжительность всех проверок и каждой из них в отдельности).

1. Под организационным ресурсом, считаем, следует понимать состояние организации

[10] Установление конкретных критериев и показателей оценки эффективности контроля не входит в предмет рассмотрения в данной статье. Вместе с тем отметим, что ст. 16 проекта федерального закона № 332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», внесенного в Государственную Думу ФС РФ Правительством РФ, имеет название «Оценка результативности и эффективности государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

деятельности субъектов управления и контроля на предконтрольном этапе, в ходе проведения контроля, при подведении итогов (результатов) проверки, а также при выработке предложений по устранению обнаруженных нарушений и их предупреждению в будущем. Если субъект контроля наделен властными полномочиями, то к данному ресурсу относится и выработка мер, направленных на оперативное устранение нарушений и их предупреждение, а также мер воздействия к должностным лицам, их совершивших/допустивших.

2. Под нормативно-правовым ресурсом обеспечения эффективности следует, на наш взгляд, понимать состояние нормативного правового обеспечения деятельности субъектов госконтроля. При этом эффективность будет тем выше, чем конкретнее будут нормы, проще механизм их применения. Отметим, что состояние нормативно-правового обеспечения является объединяющим фактором в обеспечении эффективности контроля, гарантирующим реализацию стоящих перед субъектами контроля целей и задач.

3. Под кадровыми ресурсами (обеспечением) понимается количество руководителей и контролеров-исполнителей, принимающих участие в организации и осуществлении контрольной деятельности или контрольного мероприятия, их профессиональное мастерство (такое понимание дается в узком смысле). В более широком значении в понятие «кадровые ресурсы» или «человеческий фактор» можно включать, кроме указанных, и следующие составляющие: профессионализм руководства и контролеров-исполнителей субъекта управления и контроля, их специализацию, исходя из имеющегося образования, наличие прохождения курсов подготовки (переподготовки) кадров, т. е. повышения квалификации, их моральные качества, предопределяющие системное применение таких принципов контроля, как законность, объективность, независимость, гласность, экономическая эффективность, а также современных методов, нацеленных на сокращение ресурсных затрат на контрольную деятельность, в частности риск – ориентированный и дистанционные способы.

На наш взгляд, к некоторым элементам оценки качества контрольной деятельности относятся: оптимальная обеспеченность субъектов контроля соответствующими ресурсами, своевременность проведения контрольного мероприятия, его оперативность, полнота, глубина и др. составляющие.

4. К финансовым ресурсам на осуществление контрольной деятельности конкретного субъекта госконтроля относятся выделенные бюджетные средства для непосредственной его контрольной и обеспечивающей осуществление контроля работы, а в части, касающейся финансового обеспечения отдельного контрольного мероприятия, в основном следует понимать финансовые возможности (ресурсы) на оплату командировочных расходов, включая транспортные расходы на зарплату контролеров, их техническое обеспечение, предназначенное для использования в ходе текущей работы и при непосредственном осуществлении контрольного мероприятия, и др.

При этом отметим, что в целях сокращения финансовых расходов необходимо регулирование затрат, но в разумных пределах, без потери своевременности и качества проведения контрольных мероприятий.

5. К информационному ресурсу относится наличие у субъектов управления и контроля необходимых информационно-аналитических материалов, электронных (цифровых) баз данных, подобно действующей в Контрольном управлении Президента РФ системы «Контроль», а также актов (справок) о результатах предыдущих проверок за последние, например, 3–5 и более лет, а также апробированных форм и средств сбора информации, практики ее обобщения, глубокого анализа и выработки адекватных ситуаций в контрольной среде предложений.

Одной из целей этого является обоснованный выбор подконтрольного органа (объекта контроля), а также предметов или направлений его деятельности. При этом выбор объекта и предметов контроля должен осуществляться на основе неформального анализа результатов его деятельности, с учетом их достоверности, а также возможности применения риск-ориентированного и дистанционных методов контроля, нацеленных на минимизацию финансовых расходов субъектом контроля. Кроме того, для качественного проведения подготовки самого контрольного мероприятия также важно, чтобы субъект контроля был наделен полномочиями использовать информационные базы других субъектов управления и контроля, т. е. речь в данном случае идет о полном (качественном) информационном обеспечении, которое необходимо как на стадии подготовки, так и проведения контроля.

6. К техническому обеспечению (ресурсу) относится наличие у субъекта контроля необходимых ЭВМ (компьютеров) и соответствующего их программно-цифрового обеспечения, копировальных и сканирующих устройств, информационно-коммуникационных и др. технических средств.

7. К научно-методическому обеспечению относится наличие и грамотное применение субъектом контроля современных, соответствующих стоящим контрольным задачам типовых

и дифференцированных методик, разработанных на основе научных методов госуправления, в частности, таких как риск-ориентированный и дистанционные методы. При этом отметим, что объективность, качество, оперативность, экономичность и в конечном счете эффективность контроля обеспечиваются не только кадровым потенциалом, но и совершенством применяемых контрольных методов.

8. Под временными ресурсами понимается количество времени (суток), которое может быть определено на основе имеющихся в первую очередь финансовых и кадровых ресурсов для осуществления контрольных мероприятий, например комплексных и отраслевых проверок в течение отчетного календарного периода.

Рассмотрев ресурсные составляющие субъектов контроля, подчеркнем, что в целях обеспечения эффективности контроля необходимо, чтобы выделенные субъектом контроля ресурсы соответствовали объему запланированного контрольного мероприятия, и чтобы они полностью были использованы в ходе подготовки к контролю, при его проведении, а также при выработке обоснованных предложений по устранению и предупреждению выявленных нарушений, с учетом специфики и сложности измерения объемов и направлений работы органа, где планируется проведение контроля.

Наличие и качественное применение вышеперечисленных взаимосвязанных контрольных ресурсов, считаем, свидетельствует о потенциальной возможности субъекта контроля к осуществлению эффективного контроля. Таким образом, достижение целей и решение контрольных задач по существу предопределяется полным наличием и грамотной реализацией имеющегося у субъекта контроля организационного, кадрового, финансового, правового, информационного, технического, научно-методического обеспечения, а также действенностью принимаемых субъектами управления и контроля мер по итогам контроля, например, Администрацией Президента РФ, Правительством РФ по результатам проведенной проверки.

Помимо внутреннего ресурса достижения эффективности контроля, имеющегося и проявляющегося в деятельности непосредственно субъектов контроля, как отмечалось выше, необходимо учитывать и то обстоятельство, насколько проведенное контрольное мероприятие повлияло на улучшение организации деятельности подконтрольных органов и их результаты работы, причем как по отдельным направлениям их работы, так и в целом (имеется в виду в постконтрольный период времени). Считаем, что его также необходимо учитывать для комплексного понимания и оценки эффективности контрольной и особенно постконтрольной работы, проводимой субъектами контроля и органами, подвергшимся проверке, нацеленной на достижение полезных результатов, в том числе в деятельности объектов контроля по их своевременному и в полном объеме исполнению требований нормативных правовых актов и принятых субъектами управления и контроля решений после проведения проверки.

Таким образом, в широком значении эффективность контроля важно рассматривать и как меру его полезности, получившую выражение в улучшении результатов работы подконтрольных структур в постконтрольный период. При этом отметим, что во всех случаях за основу понимания эффективности контроля должен браться результат контрольных действий, который оценивается под углом зрения использованных ресурсных затрат на достижение социально полезной цели. Например, на улучшение после проведенной проверки конечных результатов работы МВД России по установлению лиц, совершивших преступления, т. е. на раскрываемости преступлений.

В дополнение к изложенному подчеркнем, что улучшение конечных результатов объектов контроля напрямую может быть связано с принятием по результатам отдельной проверки, например Правительством РФ, административно-правовых мер, в частности, издание постановления или распоряжения, касающегося, в том числе, предупреждения возможных нарушений не только со стороны подвергшегося проверке органа, но и других подведомственных Правительству РФ ведомств. В этом случае эффект от проведенного контроля будет усилен, особенно в превентивном плане.

Подчеркнем, что при таком широком понимании эффективности госконтроля, т. е. с учетом эффективности работы субъектов контроля и степени достижения положительных конечных результатов, показателей в работе подконтрольных структур, контроль проявляет себя как эффективное средство, способ, механизм позитивного воздействия субъекта управления и контроля на деятельность подконтрольного органа. Таким образом, если результаты работы объекта контроля после проведенного контрольного мероприятия и принятия обоснованных мер по его итогам в последующем (в постконтрольный отчетный период) улучшились, то такое контрольное мероприятие обоснованно можно оценивать как эффективное. Показателем эффективности в данном случае является динамика улучшенных конечных результатов работы структуры, где было проведено контрольное мероприятие.

Итак, *внешний ресурс (фактор)* обеспечения эффективности контроля проявляется и определяется тем, насколько успешно непосредст-

венно отдельным субъектом или рядом субъектов, или всеми субъектами системы контроля, например президентского[11], решаются задачи и достигаются контрольные цели в части, касающейся улучшения деятельности непосредственно подконтрольных структур в постконтрольный период.

Следует учитывать при этом, что в каждом конкретном случае контрольные цели и задачи имеют свои особенности. Они определяются в заданиях, планах, программах проведения соответствующих контрольных мероприятий, в которых конкретно указываются объекты и предметы контроля, например проверка состояния борьбы с экономической преступностью ГУЭБиПК МВД России. Для эффективного проведения такой проверки необходимы не только ресурсные возможности, но и обусловленные ее целями и задачами конкретные критерии и показатели оценки эффективности. Их знание будет ориентиром и мотиватором для осуществления контролерами эффективной проверки. Таким образом, проблема обеспечения эффективного контроля имеет не только теоретическое, но и прикладное значение. В целом же научное рассмотрение вопросов эффективности контроля свидетельствует, что это одна из наиболее сложных проблем в теории государственного управления и контроля, а также одно из ключевых направлений исследований [1].

[11] В систему президентского контроля входят: Президент РФ, наделенные контрольными полномочиями указами Президента РФ Администрация Президента РФ (государственный орган), а также различные структурные подразделения Администрации Президента РФ, например, Контрольное управление Президента РФ, Аппарат Совета Безопасности РФ, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, их аппараты, включая главных федеральных инспекторов в субъектах РФ. Субъекты системы президентского контроля осуществляют контрольные функции в подведомственных им сферах деятельности.

Список литературы:

1. *Добролюбова Е. И., Южаков В. Н.* Оценка результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 4.
2. *Тарасов А. М.* Государственный контроль в России: монография. М., 2008.

References:

1. *Dobrolyubova E. I., Yuzhakov V. N.* Ocenka rezul'tativnosti i effektivnosti kontrol'no-nadzornoj deyatel'nosti // Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya. 2015. № 4.
2. *Tarasov A. M.* Gosudarstvennyj kontrol' v Rossii: monografiya. M., 2008.

Для цитирования:

Тарасов А. М. К вопросу об эффективности государственного контроля // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 3 (55). С. 140–147.

For citation:

Tarasov A. M. On the effectiveness of state control // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. № 3 (55). P. 140–147.

УПРАВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ
органов внутренних дел

В. Б. КНЯЖЕВ,
начальник центра командно-штабных учений,
доктор юридических наук,
кандидат военных наук, доцент
Академия управления МВД России.
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8.

E-mail: VVG_59@mail.ru

Л. Л. ГРИЩЕНКО,
профессор кафедры управления
органами внутренних дел
в особых условиях центра
командно-штабных учений,
доктор юридических наук, профессор
Академия управления МВД России.
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8.

E-mail: VVG_59@mail.ru

V. B. KNYAZHEV
Doctor of Law, Candidate
of Military Sciences, Associate Professor,
Head of the Center for Command
and Staff Exercises,
Academy of Management of the Ministry
of Internal Affairs of Russia.
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8.
E-mail: VVG_59@mail.ru

L. L. GRISHCHENKO,
Doctor of Law, Professor
Professor of the Department
of Internal Affairs Management
in the Special Sonditions 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

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

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

УДК 351.74

Дата поступления: 8 апреля 2020 г.
Дата принятия статьи в печать: 25 сентября 2020 г.

Информационно-аналитическое обеспечение деятельности Ситуационного центра МВД России

Information and analytical support for the activities of the Situation Center of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation

Аннотация

Актуальность: в настоящее время в целях реализации Указа Президента РФ от 25 июля 2013 г. № 648 «О формировании системы распределенных ситуационных центров, работающих по единому регламенту взаимодействия», а также повышения эффективности

Annotation

Relevance: currently, in order to implement the Decree of the President of the Russian Federation from July 25, 2013 № 648 «On the formation of a system of distributed situational centers working on the same rules of interaction», and improve the management efficiency of the MIA of Russia in ac-

управленческой деятельности в МВД России в соответствии с приказами от 22 мая 2018 г. № 318 «О Ситуационном центре Министерства внутренних дел Российской Федерации» и от 16 ноября 2018 г. № 775 «Об утверждении Положения о Ситуационном центре Министерства внутренних дел Российской Федерации и Регламента работы Ситуационного центра Министерства внутренних дел Российской Федерации» активно прорабатывается вопрос по совершенствованию работы Ситуационного центра МВД России. Одним из актуальных вопросов работы данного центра является его информационно-аналитическое обеспечение.

Постановка проблемы: современное информационно-аналитическое обеспечение деятельности Ситуационного центра МВД России базируется на материале, разработанном еще при формировании основ ситуационного управления, и не учитывает тех потребностей, которые выдвигаются настоящим и будут востребованы в предстоящие периоды развития государства. В связи с этим необходимо принятие незамедлительных мер по совершенствованию не только технического оснащения ситуационных центров, но и их информационно-аналитического обеспечения.

Цель исследования: на основе исторического анализа и современных тенденций в ситуационном управлении обобщить и систематизировать данные о состоянии информационно-аналитического обеспечения деятельности Ситуационного центра МВД России, а также выявить основные направления его развития.

Методы исследования: исторический, диалектика, анализ, системный подход, сравнительно-правовой, конкретно-социологический.

Выводы: направления развития и модернизации информационно-аналитического обеспечения деятельности Ситуационного центра МВД России.

Ключевые слова: *алгоритм; информационно-аналитическое обеспечение; деятельность; ситуационный центр; управление.*

cordance with the orders dated may 22, 2018 No. 318 «About the Situation center of the Ministry of internal Affairs of the Russian Federation» and dated November 16, 2018 No. 775 «About the statement of Regulations about the Situation center of the Ministry of internal Affairs of the Russian Federation and Regulations of work of the Situational centre of the Ministry of internal Affairs of the Russian Federation» actively considering the issue of improving the work of the Situational centre of the Ministry of internal Affairs of Russia. One of the topical issues of this center is its information and analytical support.

The problem statement: the modern information and analytical support of the Situation center of the Ministry of internal Affairs of Russia is based on the material developed during the formation of the basics of situation management, and does not take into account the needs that are currently being put forward and will be in demand in the upcoming periods of state development. In this regard, it is necessary to take immediate measures to improve not only the technical equipment of situation centers, but also their information and analytical support.

The purpose of the research is to summarize and systematize data on the state of information and analytical support of the Situation center of the Ministry of internal Affairs of Russia on the basis of historical analysis and current trends in situation management, as well as to identify the main directions of its development.

The research methods: historical, dialectics, analysis, system approach, comparative-legal, concrete-sociological.

The conclusions: directions of development and modernization of information and analytical support of the Situation center of the Ministry of internal Affairs of Russia.

Key words: *algorithm; information and analytical support; activity; situation center; management.*

Понятие «ситуационности» в управленческой проблематике впервые возникло почти сто лет назад. Его ввела в оборот американский социолог Мэри Паркер Фоллет (1868–1933 гг.), которая сформулировала «Закон ситуации». Согласно данному закону лучший руководитель (а вместе с тем и исполнитель решений) – не некая абстрактная абсолютная величина, а человек, обладающий необходимыми качествами и навыками, соответствующий требованиям, выдвигаемым конкретной ситуацией [1, с. 27].

Дальнейшее развитие ситуационного подхода в теории управления получило в работах Д. Вудворда, Т. Берне, Д. Сталкера, П. Лоуренса, Д. Лорша, Д. Пью, Д. Хиксона, П. Блау, Р. Шехнера, А. Чэндлера [3, с. 4].

Принято считать, что первый в мире ситуационный центр для оптимизации работы аппарата управления создан в 1962 г. в США под ру-

ководством Энтони Стаффорда Бира. Данный ситуационный центр был развернут для Президента США Джона Кеннеди в период Карибского кризиса [15]. В дальнейшем в США были продолжены работы по применению технологий ситуационного управления в так называемых ситуационно-кризисных центрах, которые признаются наиболее оптимальным инструментом проблемного мониторинга и кризисного реагирования.

В настоящее время в резиденции Президента США организованы несколько ситуационно-кризисных центров. Одним из них является Ситуационная комната Белого дома (White House Situation Room). Здесь постоянно работает 30 штатных специалистов и до 100 сотрудников переменного персонала. В их задачу входит получение и обработка разведывательной, дипломатической и иной информации [2]. Кроме того, в Белом доме развернут Президентский оперативный центр по управлению в чрезвычайных ситуациях (President's Emergency Operations Center) [17].

В штаб-квартире ФБР работает Стратегический информационно-оперативный центр (Strategic Information and Operations Center, SIOC), который по своему типу может быть отнесен к кризисным ситуационным центрам. Данный центр в состоянии отслеживать одновременно до десяти чрезвычайных ситуаций как на территории штатов, так и за пределами национальных границ США [6].

В Пентагоне оборудован Национальный военный центр по управлению и координации вооруженными силами США (National Military Command Center, NMCC). Через него командование США получает информацию о состоянии, возможностях стратегических сил, а также осуществляет предупреждение о возможном ракетном нападении [16, с. 56].

Ситуационные центры развернуты и функционируют в государствах Евросоюза. Самый известный – Разведывательный и ситуационный центр Европейского союза (EU Intelligence and Situation Centre) [8], который является основным органом внешней разведки. Данный центр объединяет все специальные службы стран Евросоюза.

Наиболее технически оснащенным ситуационным центром в мире признан информационно-ситуационный центр федерального центра и земель в Германии (Gemeinsame Melde-und Lagezentrumvon Bundund L ndern). Данный центр был создан в 2001 г. для управления в кризисных ситуациях и предупреждения о возможных чрезвычайных ситуациях. Аналог указанного ситуационного центра развернут в Швейцарии (Nationale Alarmzentrale) [10, с. 2].

Официальным годом рождения отечественного ситуационного центра стал 1986 г. Центр был создан в рамках операции по ликвидации последствий на Чернобыльской АЭС. Для оценки ситуации и прогнозирования влияния катастрофы на экологию в специальном конструкторском бюро математических машин и систем Института кибернетики УССР была построена ситуационная комната, включавшая: пункт управления; локальную вычислительную сеть; экран коллективного пользования; геоинформационную систему. Вся система базировалась на специализированном программном обеспечении [13].

История создания ситуационных центров в нашей стране условно может быть разделена на три этапа:

I этап (1986–1996 гг.) – выработка идеи и создание первых образцов;

II этап (1997–2007 гг.) – формирование типовых элементов и ввод в эксплуатацию автономных ситуационных центров;

III этап (с 2008 г. по настоящее время) – создание системы ситуационных центров особой государственной важности [11, с. 272].

На первом этапе ситуационные центры создавались как органы управления в чрезвычайных ситуациях. Таковым в 1988 г. стало землетрясение в Армении. Данное чрезвычайное событие предопределило проектирование Ситуационного центра Комиссии Совета Министров СССР по чрезвычайным ситуациям (ныне – Национальный центр управления кризисными ситуациями). В нем предусматривалось создание архитектурно-строительной и инженерной подсистем, применение современных средств отображения и программно-аппаратного обеспечения, информационных ресурсов и телекоммуникационной составляющей. При проектировании этого центра был обобщен и использован опыт эксплуатации Центра управления полетами Минобщемаша СССР. В 1993 г. этот ситуационный центр был введен в состав МЧС России, а позднее модернизирован и преобразован в Национальный центр управления кризисными ситуациями (далее – НЦКС) [5].

Запуск НЦКС в 1993 г. способствовал проектированию специализированного Ситуационного центра Совета Безопасности Российской Федерации. Данный ситуационный центр уже изначально предусматривал интеграцию различных информационных ресурсов федеральных и региональных органов государственного управления. Именно здесь была впервые применена технология по представлению информации в полиэкранной форме, разработан и внедрен широкий спектр возможностей для решения значительного объема организационно-управленческих задач.

Параллельно с этим в 1994 г. началось создание Ситуационного центра Президента Российской Федерации, который в 1996 г. был введен в эксплуатацию. Его функционал обеспечивал мониторинг общественно-политической ситуации, анализ проблемных обстоятельств, информационную поддержку политического планирования, процедур подготовки и принятия решений по вопросам, отнесенным Конституцией Российской Федерации к компетенции Президента [12].

Таким образом, идея создания ситуационных центров в органах государственной власти как самостоятельного направления по информатизации в России получила признание в кругах специалистов. В итоге это привело к строительству целой системы ситуационных центров органов государственной власти: Совета Безопасности Российской Федерации; Правительства Российской Федерации; палат Федерального Собрания Российской Федерации; федеральных министерств; региональных органов исполнительной и законодательной власти.

Активная работа по созданию ситуационных центров началась на втором этапе в министерствах и ведомствах. Так, в 1997 г. введен в строй Ситуационный центр Министерства путей сообщения, который обеспечивает подготовку решений по управлению отраслью и мониторинг реализации программ развития железнодорожного транспорта в России.

В 1998 г. при Министерстве природных ресурсов Российской Федерации создан специализированный ситуационный центр, позволяющий делать прогнозы развития ситуаций с применением космических средств наблюдения, что повышает эффективность реализации федеральных целевых программ в сфере природноресурсной и природоохранной деятельности государства.

В 2004 г. создан Ситуационный центр Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, задачей которого стало обучение и повышение квалификации персонала ситуационных центров, использование современных информационных, аналитических и программно-технических средств, поддержка ресурсами и средствами ситуационных центров разнообразных активных форм проведения занятий со слушателями всех типов обучения.

В 2008 г. был введен в эксплуатацию Ситуационный центр Правительства Российской Федерации. Это был центр, в работу которого началось внедрение типовых систем подготовки и поддержки принятия решений, интеграции информационно-справочных и телекоммуникационных систем. Кроме того, в работе данного центра были использованы технология автоматизации осуществления документооборота и мультимедийные средства визуализации. Таким образом, в развитии ситуационных центров начался третий этап: объединение ситуационных центров в единое информационное пространство (система распределенных ситуационных центров) и внедрение технологий ситуационного управления [9, с. 27–28].

Существенное развитие ситуационное управление получило в силовых структурах, на предприятиях промышленности, в научно-исследовательских институтах, информационных агентствах, где активно реализуется концепция ситуационного управления на базе распределенных ситуационных центров.

Основными направлениями развития распределенных ситуационных центров являлись:

– разработка и внедрение унифицированных программно-технических решений для создания единой системы сбора, обработки, хранения и оперативного представления информации в ситуационных центрах в реальном масштабе времени;

– автоматизация процессов стратегического целеполагания, мониторинга и экспертного анализа хода достижения целей стратегического планирования, подготовка соответствующих рекомендаций;

– автоматизация текущего и оперативного управления, включая планирование, формирование программ, контроль их выполнения и выработку решений;

– обеспечение интеграции ситуационных центров в систему и организация их информационного взаимодействия в соответствии с Единым регламентом взаимодействия распределенных ситуационных центров, утверждаемым Президентом Российской Федерации;

– разработка и внедрение сервисов, повышающих уровень автоматизации мониторинга обстановки, экспертного анализа, стратегического целеполагания, выработка и контроль исполнения принятых решений, формирование программ и планов;

– обеспечение гарантированного уровня информационной безопасности информационно-коммуникационной инфраструктуры ситуационных центров, предусматривающей возможность обработки, хранения и обмена конфиденциальной и секретной информации.

К настоящему времени в России создано более двухсот распределенных ситуационных центров, которые в большинстве своем служат нуждам государственного управления как на федеральном, так и на региональном уровнях. Успешно ведут деятельность ситуационные центы федеральных округов и субъектов РФ, центры крупных госкорпораций – Газпром, Росатом, Роснефть [7, с. 237–238].

В силовых структурах созданы и работают ситуационные центры Минобороны России, ФСБ России, Росгвардии, ФСО России. Необходимо отметить, что МВД России, имея на сегодня достаточно хорошую базу, в целом не является флагманом ситуационного управления.

Так, одним из первых вариантов использования элементов ситуационного управления был проект «Безопасный город», реализованный МВД России. В основном он был нацелен на охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности в крупных населенных пунктах. Разработанная МВД России типовая модель комплексной автоматизированной информационно-аналитической системы «Безопасный город» включала три подсистемы: подсистема видеонаблюдения; экстренной связи граждан с полицией и позиционирования мобильных нарядов полиции [4, с. 40].

В настоящее время на основании Указа Президента Российской Федерации от 25 июля 2013 г. № 648 «О формировании системы распределенных ситуационных центров, работающих по единому регламенту взаимодействия» в Министерстве внутренних дел Российской Федерации образован новый Ситуационный центр. Он является постоянно действующим внештатным подразделением, которое предназначено для телекоммуникационного и информационно-аналитического обеспечения решения задач по управлению силами и средствами Министерства внутренних дел Российской Федерации (территориальных органов МВД России; образовательных, научных, медицинских организаций; окружных управлений материально-технического снабжения; загранаппарата МВД России; организаций культуры, физкультурно-спортивных организаций; редакций печатных и электронных средств массовой информации), а также иных организаций и подразделений, созданных для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России. Данный центр осуществляет информационно-аналитическую поддержку реализации государственной политики в сфере внутренних дел, оперативное взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, в том числе в составе системы распределенных ситуационных центров, работающих по единому регламенту взаимодействия как в повседневном режиме, так и в режиме повышенной готовности или кризисной ситуации, в том числе при непосредственной подготовке к переводу и переводе на работу в условиях военного времени.

Основными ведомственными нормативными правовыми актами, регламентирующими деятельность Ситуационного центра МВД России, являются:

– приказ МВД России от 22 мая 2018 г. № 318 «О Ситуационном центре Министерства внутренних дел Российской Федерации»;

– приказ МВД России от 16 ноября 2018 г. № 775 «Об утверждении Положения о Ситуационном центре Министерства внутренних дел Российской Федерации и Регламента работы Ситуационного центра Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Решение задач и реализация функций Ситуационного центра МВД России в режиме повседневной деятельности осуществляются личным составом дежурной смены центра оперативного реагирования и отдела информационно-аналитического и картографического обеспечения Ситуационного центра МВД России Оперативного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Для решения задач в режиме повышенной готовности или кризисной ситуации[1], в том числе при непосредственной подготовке к переводу и переводе на работу в условиях военного времени[2], к деятельности Ситуационного центра МВД России в установленном порядке могут привлекаться дополнительно сотрудники, федеральные государственные гражданские служащие и работники территориальных органов МВД России.

При этом современное состояние работы Ситуационного центра МВД России не может быть признано исчерпывающе эффективным, что предполагает его постоянное развитие и совершенствование. Основу развития Ситуационного центра МВД России в настоящее время должен составить его перевод и адаптация к ситуационному управлению. Оно заключается в принятии управленческих решений не только по мере возникновения проблем и в соответствии со складывающейся ситуацией, но и прогнозирования различного рода угроз и опасностей.

Концептуально основу ситуационного управления можно сформулировать следующими положениями:

1. Не существует какого-то универсального подхода к управлению. Возникающие проблемные ситуации требуют разнообразных подходов к их разрешению с применением необходимой правовой и технической базы.

2. Ситуационные вероятностные факторы, полученные посредством использования потенциала ситуационного центра, учитываются

[1] Обстоятельства, связанные с возникновением на территории Российской Федерации чрезвычайной ситуации, введением одного из особых правовых режимов, определенных федеральными конституционными, федеральными законами Российской Федерации.

[2] Об обороне: федер. закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750 (пп. 6 ст. 2).

в стратегиях, структурах и процессах, в результате чего достигается эффективное принятие решений.

3. При работе ситуационного центра существует множество путей достижения цели, которые просчитываются в автоматическом режиме.

4. Результаты управленческих решений могут сильно отличаться друг от друга в зависимости от обстановки, что требует их постоянного анализа и уточнения, а это может быть достигнуто только с использованием потенциала ситуационного центра.

5. Каждая управленческая проблема должна рассматриваться только в тесной связи с другими проблемами. При принятии решения в отношении какого-либо объекта управления необходимо рассматривать влияние этого решения и на другие объекты. Осуществляя управленческие действия, необходимо исходить из того, в какой ситуации они принимаются. Анализ данного процесса и подготовка оптимальных данных не могут быть осуществлены без потенциала ситуационного центра.

6. Руководители могут приспосабливать свои организации к ситуации или изменять ситуацию согласно требованию организации.

7. Управление – это прежде всего искусство руководителя правильно определить и оценить ситуацию и выбрать наиболее эффективные методы управления, наилучшим образом отвечающие возникшей ситуации, что предполагает наличие мощного технического потенциала, который собран на базе ситуационного центра [14, с. 423].

Исходя из вышеизложенного, следует прежде всего понять суть информационно-аналитического обеспечения ситуационного управления на базе Ситуационного центра МВД России, которая сегодня в разрозненном виде содержится в различных учениях и научных обоснованиях.

При этом задачи, решаемые силами Ситуационного центра МВД России, можно определить как информационное обеспечение и организация работ по решению функциональных задач управления:

– мониторинг и контроль общественно-политической и криминогенной обстановки;

– анализ ситуаций и их обобщение;

– прогнозирование (моделирование ситуаций);

– планирование (стратегическое, среднесрочное, оперативное) применения сил и средств территориальных органов МВД России и резервов;

– управление силами и средствами при выполнении оперативно-служебных задач;

– контроль, регулирование и обеспечение деятельности сил и средств МВД России в создавшейся обстановке.

Функциональные задачи управления осуществляются в социально-экономической, общественно-политической сфере и в сфере национальной безопасности. К таковым следует отнести:

– формирование и поддержание в актуальном состоянии сведений об оперативной обстановке на территории Российской Федерации, а также отдельных территориях, прогнозирование ее развития;

– организация оперативного реагирования территориальных органов МВД России на поступающую информацию о возникновении чрезвычайных обстоятельств, об осложнении оперативной обстановки на территории Российской Федерации;

– обеспечение управления группировкой сил и средств МВД России в период непосредственного выполнения задач по обеспечению правопорядка в случаях, определенных специальными регламентами;

– организация и обеспечение контроля действий по применению имеющихся сил и средств МВД России в условиях осложнения оперативной обстановки.

Для разработки обобщенного алгоритма обработки информации в структуре Ситуационного центра МВД России необходимо создать методологический аппарат, который предусматривает определение:

– системы показателей и критериев оценки, характеризующих взаимосвязи между преступностью, ее состоянием и социальными, экономическими, политическими, культурологическими и прочими значимыми факторами;

– алгоритмов обработки информации, модели взаимовлияния выбранных показателей, оценки динамики изменения их значений;

– архитектуры аналитического контента, в том числе источников и инструментальных средств обработки, визуализации, анализа и прогноза значений показателей.

Система показателей и критериев оценки состояния преступности обладает многоуровневой иерархической структурой, в которой имеют место связи взаимовлияния показателей. Таковой, в частности, является вертикаль управления в МВД России (федеральный центр – регион – территория).

Кроме того, в настоящее время существенную по объему и содержанию информацию о преступности мы получаем из федеральных и муниципальных органов исполнительной власти. В качестве примеров можно выделить следующую информацию:

– состояние безопасности природной и техногенной среды (приказ МЧС РФ от 8 июля 2004 г. № 329 «Об утверждении критериев информации о чрезвычайных ситуациях»);

– эффективность деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (Указ Президента РФ от 25 апреля 2019 г. № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»);

– оценка аварийности на опасном производственном объекте (приказ Ростехнадзора от 19 августа 2011 г. № 480 «Об утверждении Порядка проведения технического расследования причин аварий, инцидентов и случаев утраты взрывчатых материалов промышленного назначения на объектах, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору»);

– оценка социальных процессов и условий жизни населения, состояния трудовых ресурсов России (публикуемая на сайтах Госкомстата http://www.gks.ru, https://www.fedstat.ru);

– оценка террористической угрозы (Указ Президента РФ от 15 февраля 2006 г. № 116 «О мерах по противодействию терроризму», «Положение о Национальном антитеррористическом комитете»);

– оценка эпидемиологической ситуации (например, при вспышке эпидемии COVID-19 в 2020 году в России: решения Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека; Министерства здравоохранения Российской Федерации; рекомендации единого штаба по борьбе с коронавирусом и региональных штабов в части, касающейся охраны общественного порядка и общественной безопасности, а также обеспечения карантинных мер) и т. д.

Исходя из потребности ситуационного управления, в систему необходимо ввести следующие виды показателей: мониторинговые; диагностические (запаздывающие); прогностические (опережающие).

Мониторинговые показатели характеризуют элементарные сущностные понятия предметной области. Предназначены для создания информационной основы последующего анализа и вычисления значений диагностических и прогностических показателей.

Диагностические показатели являются индикаторами текущего состояния исследуемых объектов, процессов или явлений. Имеют, как правило, вычисляемые значения.

Прогностические показатели являются наиболее высокоуровневыми, обладают наибольшей ценностью, характеризуют состояние преступности в перспективе, позволяют оценить тенденции ее развития. Дают многоплановую (интегральную) характеристику складывающейся ситуации, определяются на основе математического (лингвистического) аппарата.

Вышеприведенные показатели целесообразно разделять:

– на количественные, когда свойство измеряется в некоторой шкале (площадь территории, на которой сложилась неблагоприятная криминогенная обстановка, численность демонстрантов, количество нарушителей карантинных ограничений и т. д.);

– на качественные (лингвистические), называемые также порядковыми, когда проявления свойства можно естественным образом упорядочить по их значениям (задача выполнена или не выполнена, уровень жизни населения – высокий, средний, выше прожиточного уровня, ниже прожиточного уровня и т. д.);

– на классификационные (номинальные), когда разнообразные проявления свойства образуют различные классы объектов (пол, место жительства, профессия).

Критерием оценки того или иного показателя является правило оценки, характеризующее степень принадлежности его текущего или прогнозного значения целевому состоянию.

Практически все показатели характеризуются как минимум тремя уровнями значений: нормальный – целевой; ухудшение обстановки – принятие превентивных мер; кризисный – непосредственные действия по нейтрализации негативных явлений и факторов.

Модели взаимовлияния показателей, динамики изменения их значений содержат сведения о наличии связей положительного или отрицательного воздействия, а также силе (мощности) влияния того или иного показателя. В обоснованиях формулируются сложные зависимости, позволяющие оценить силу влияния показателей с учетом их взаимодействия. Каждому показателю определяется диапазон возможных значений (количественных, качественных или порядковых). При определении величины влияния необходимо учитывать нелинейность функциональной взаимозависимости показателей (показательная, экспоненциальная, логарифмическая и т. д.).

Любым из методов, обеспечивающих определение величины влияния одного показателя на другой (методом наименьших квадратов, методом анализа иерархий, методом долевых коэффициентов и т. д.), определяется конкретная величина, показывающая силу взаимного влияния.

Для ситуационного управления одним из важнейших условий является наличие взаимоувязанной системы получения информационного контента, который должен формироваться из источников: ситуационных центров МВД Российской Федерации регионального

или территориального уровня; пунктов управления группировками сил и средств при выполнении поставленных задач; ситуационных центров взаимодействующих органов (МЧС, ФСВНГ, Минобороны, Минздрава, Минстроя, Минтранса, Минэкономразвития, Минтруда, Минфина, Минэнерго, ФСИН, Росстата, Росгидромета и т. д.); от средств массовой информации, ресурсов Интернета и др.

Таким образом, представленный методологический аппарат позволит не только создать алгоритмы обработки информации, но и обеспечит информационно-аналитическую основу деятельности должностных лиц Ситуационного центра МВД России и реализацию ими основных управленческих функций при принятии решений, а также руководство подчиненными силами и средствами.

Одной из сложнейших задач информационно-аналитического обеспечения ситуационного управления остается проблема разработки типовых «кризисных» ситуаций и подготовка референтных моделей действий группировок МВД России и деятельности должностных лиц по их нейтрализации. Также необходимо разработать методологический инструмент формирования планов применения сил и средств территориальных органов МВД России в составе группировки и таблиц контроля за их выполнением.

В заключение необходимо отметить еще одну важную составляющую обеспечения деятельности Ситуационного центра МВД России, а именно определение требований к режимам функционирования информационно-аналитических систем. Исходя из опыта работы ситуационных центров различной принадлежности, предлагается следующая классификация режимов функционирования Ситуационного центра МВД России:

– режим повседневной деятельности;
– режим осложнения обстановки;
– режим кризисной ситуации;
– режим учений и тренировок;
– режим выполнения регламентных работ, диагностики и восстановления работоспособности в случае сбоев.

Перечисленные режимы функционирования Ситуационного центра МВД России и его информационно-аналитическое обеспечение должны коррелировать:

– с режимом чрезвычайного положения, вводимым в соответствии с Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях;

– с режимом военного положения, вводимым на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях в соответствии с Федеральным конституционным законом от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»;

– с режимами функционирования органов управления и сил РСЧС и уровнями реагирования (при введении режима ЧС), вводимыми в соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»;

– с уровнями террористической опасности, устанавливаемыми на отдельных участках территории РФ в соответствии с Указом Президента РФ от 14 июня 2012 г. № 851 «О порядке установления уровней террористической опасности, предусматривающих принятие дополнительных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства»;

– с правовым режимом контртеррористической операции, вводимым на отдельных участках территории Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму».

Таким образом, современными направлениями развития и модернизации информационно-аналитического обеспечения деятельности Ситуационного центра МВД России будут являться:

– расширение информационного пространства Ситуационного центра МВД России, включение в него нижестоящих органов управления МВД России и развитие взаимоувязанной системы получения информационного контента от взаимодействующих организаций;

– переход на разработку управленческих решений не только по мере возникновения проблем и в соответствии со складывающейся ситуацией, но и прогнозирования деятельности сил и средств МВД России при возникновении различного рода угроз и опасностей;

– формирование подвижной полнофункциональной составляющей автоматизированных информационных систем, обеспечивающих руководство МВД России и управление создаваемыми группировками, в том числе в отрыве от пунктов дислокации;

– дальнейшее совершенствование алгоритмов работы должностных лиц различных органов управления МВД России с учетом внедрения автоматизированных информационных систем;

– совершенствование технического обеспечения автоматизированных информационных систем с учетом внедрения новых и перспективных технических средств, обладающих большими функциональными возможностями.

Список литературы:

1. *Веснин В. Р.* Корпоративное управление: учебник. М., 2016.
2. Внутри ситуационной комнаты Белого дома // Официальный сайт Центрального разведывательного управления США (Central Intelligence Agency (CIA)). URL: https://www.cia.gov/ (дата обращения: 01.04.2020).
3. *Григорьев П. В.* Ситуационные центры: история и современность // Искусственные общества. 2018. Т. 13. № 4.
4. *Грищенко Л. Л., Корабельникова Ю. Л.* Современные вызовы и опасности для жителей городов // Градостроительная безопасность. 2020. № 2.
5. История образования Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий // Официальный сайт МЧС России. URL: https://www.mchs.gov.ru/ (дата обращения: 01.04.2020).
6. Официальный сайт Федерального бюро расследований США (Federal Bureau of Investigation (FBI)). URL: https://www.fbi.gov/ (дата обращения: 01.04.2020).
7. Правовое обеспечение управления: учебник для подготовки магистров / под общ. ред. И. В. Лобанова М., 2019.
8. Разведывательный и ситуационный центр Европейского союза // Официальный сайт Информационного агентства Росинформбюро. URL: http://www.rosinform.ru/ (дата обращения: 01.04.2020).
9. *Ревин С. М.* Системно-конфигурационный метод проектирования ситуационных центров в системе комплексной безопасности. Методология. Опыт создания. Перспективы: монография. М., 2010.
10. *Савельев А., Журенков Д.* Ситуационные центры: за рубежом. Информационное агентство «Росинформбюро». 2018. URL: http://www.rosinform.ru/security/72242-situatsionnye-tsentry-za-rubezhom/ (дата обращения: 01.04.2020).
11. Ситуационные центры. Опыт, состояние, тенденции развития / Н. И. Ильин, Н. Н. Демидов, Е. В. Новикова. М., 2011.
12. Ситуационный центр Президента. URL: http://www.ispl.ru/ Situatsionny_ tsentr_ Prezidenta.html (дата обращения: 01.04.2020).
13. Советские ЭВМ: от «пустоты» до атомной бомбы и безопасности. URL: https://inance.ru/2018/07/evm/ (дата обращения: 01.04.2020).
14. *Талеб Н. Н.* Черный лебедь. Под знаком непредсказуемости. 2019.

References:

1. *Vesnin V. R.* Korporativnoe upravlenie: uchebnik. M., 2016.
2. Vnutri situacionnoj komnaty Belogo doma // Oficial'nyj sajt Central'nogo razvedyvatel'nogo upravleniya SSHA (Central Intelligence Agency (CIA)). URL: https://www.cia.gov/ (data obrashcheniya: 01.04.2020).
3. *Grigor'ev P. V.* Situacionnye centry: istoriya i sovremennost' // Iskusstvennye obshchestva. 2018. T. 13. № 4.
4. *Grishchenko L. L., Korabel'nikova Yu. L.* Sovremennye vyzovy i opasnosti dlya zhitelej gorodov // Gradostroitel'naya bezopasnost'. 2020. № 2.
5. Istoriya obrazovaniya Ministerstva RF po delam grazhdanskoj oborony, chrezvychajnym situaciyam i likvidacii posledstvij stihijnyh bedstvij // Oficial'nyj sajt MCHS Rossii. URL: https://www.mchs.gov.ru/ (data obrashcheniya: 01.04.2020).
6. Oficial'nyj sajt Federal'nogo byuro rassledovanij SSHA (Federal Bureau of Investigation (FBI)). URL: https://www.fbi.gov/ (data obrashcheniya: 01.04.2020).
7. Pravovoe obespechenie upravleniya: uchebnik dlya podgotovki magistrov / pod obshch. red. I. V. Lobanova M., 2019.
8. Razvedyvatel'nyj i situacionnyj centr Evropejskogo soyuza // Oficial'nyj sajt Informacionnogo agentstva Rosinformbyuro. URL: http://www.rosinform.ru/ (data obrashcheniya: 01.04.2020).
9. *Revin S. M.* Sistemno-konfiguracionnyj metod proektirovaniya situacionnyh centrov v sisteme kompleksnoj bezopasnosti. Metodologiya. Opyt sozdaniya. Perspektivy: monografiya. M., 2010.
10. *Savel'ev A., Zhurenkov D.* Situacionnye centry: za rubezhom. Informacionnoe agentstvo «Rosinformbyuro». 2018. URL: http://www.rosinform.ru/security/72242-situatsionnye-tsentry-za-rubezhom/ (data obrashcheniya: 01.04.2020).
11. Situacionnye centry. Opyt, sostoyanie, tendencii razvitiya / N. I. Il'in, N. N. Demidov, E. V. Novikova. M., 2011.
12. Situacionnyj centr Prezidenta. URL: http://www.ispl.ru/ Situatsionny_tsentr_ Prezidenta. html (data obrashcheniya: 01.04.2020).
13. Sovetskie EVM: ot «pustoty» do atomnoj bomby i bezopasnosti. URL: https://inance.ru/2018/07/evm/ (data obrashcheniya: 01.04.2020).
14. *Taleb N. N.* Chernyj lebed'. Pod znakom nepredskazuemosti. 2019.
15. *Tregubov V. YU.* Opredelenie, klassifikaciya i struktura situacionnyh centrov. URL: http://

15. *Трегубов В. Ю.* Определение, классификация и структура ситуационных центров. URL: http://berestneva.am.tpu.ru/Papers/085.pdf (дата обращения: 01.04.2020).
16. *Чертанов В.* Командование обеспечения экспедиционных сил ВМС США // Зарубежное военное обозрение. 2007. № 2.
17. Aftergood Steven. President's Emergency Operations Center – PEOC // Официальный сайт Федерации американских ученых (The Federation of American Scientists (FAS)). URL: https://fas.org/nuke/guide/usa/c3i/peoc.htm (дата обращения: 01.04.2020).

15. *Tregubov V. Yu.* Opredelenie, klassifikaciya i struktura situacionnyh centrov. URL: http://berestneva.am.tpu.ru/Papers/085.pdf (data obrashcheniya: 01.04.2020).
16. *Chertanov V.* Komandovanie obespecheniya ekspedicionnyh sil VMS SSHA // Zarubezhnoe voennoe obozrenie. 2007. № 2.
17. *Aftergood Steven.* President's Emergency Operations Center – PEOC // Oficial'nyj sajt Federacii amerikanskih uchenyh (The Federation of American Scientists (FAS)). URL: https://fas.org/nuke/guide/usa/c3i/peoc.htm (data obrashcheniya: 01.04.202).

Для цитирования:

Княжев В. Б., Грищенко Л. Л. Информационно-аналитическое обеспечение деятельности Ситуационного центра МВД России // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 3 (55). С. 148–157.

For citation:

Knyazhev V. B., Grishenko L. L. Information and analytical support for the activities of the Situation Center of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. № 3 (55). P. 148–157.

УГОЛОВНОЕ ПРАВО
и уголовный процесс

С. И. ГИРЬКО,
главный научный сотрудник,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки
Российской Федерации
НИИ ФСИН России
Российская Федерация, 125130, г. Москва,
ул. Нарвская, д. 15а, стр. 1
E-mail: syvorina959134@mail.ru

S. I. GIRKO,
Doctor of Law, Professor,
Honored Scientist of the Russian Federation,
Chief Scientific Officer
Research Institute of the Federal
Penitentiary Service
Russian Federation, 125130, Moscow,
Narvskaya St., 15A, p. 1
E-mail: syvorina959134@mail.ru

Научная специальность:
12.00.09 – уголовный процесс.

Scientific specialty:
12.00.09 – Criminal Trial.

ORCID 0000–0003–0344–0573
УДК 343.13

Дата поступления: 21 апреля 2020 г.
Дата принятия статьи в печать: 25 сентября 2020 г.

Средства доказывания в условиях унифицированного досудебного производства

Means of evidence in a unified pre-trial procedure

Аннотация

Постановка проблемы: в данной статье рассматривается проблема дифференциации процессуальной формы досудебной подготовки материалов. Пройдя путь от фактического разделения процессуальных форм к двуединой уголовно-процессуальной форме досудебного производства в советском уголовном процессе, во многом схожих, но имеющих ряд незначительных отличий: дознания и предварительного следствия, законодатель в 80-е гг. прошлого века допустил в уголовный процесс протокольную форму досудебного производства по делам о преступлениях, распространив ее на небольшое количество очевидных и незначительных преступлений**.** Работа по ускоренной и упрощенной процедуре очень быстро была освоена правоприменителями, в основном милицией. Во всех указанных случаях субъект процессуального производства свои выводы должен был подтвердить соответствующей совокупностью фактических данных, источники которых на разных этапах развития уголовного судопроизводства допускал законодатель.

Annotation

The problem statement: this article deals with the problem of differentiation of the procedural form of pre-trial preparation of materials. Having passed the way from the actual separation of procedural forms to the dual criminal procedural form of pre-trial proceedings in the Soviet criminal process, which are largely similar, but have a number of minor differences: inquiry and preliminary investigation, the legislator in the 80's. in the last century, the criminal process allowed the Protocol form of pre-trial proceedings in cases of crimes, extending it to a small number of obvious and minor crimes. The work on the accelerated and simplified procedure was quickly mastered by law enforcement officers, mainly the police. In all these cases, the subject of procedural proceedings had to confirm their conclusions with a corresponding set of factual data, the sources of which at different stages of the development of criminal proceedings were allowed by the legislator. Hypothetically, for the most part they were simplified from the point of view of efficiency of fixing and

Гипотетически в своем большинстве они были упрощенными с точки зрения оперативности фиксации и процедурного оформления.

Цель настоящего исследования состоит в обосновании факта того, что законодатель указанные правовые решения принимал не спонтанно, а для ускорения процессуального оформления производств по делам об очевидных и не представляющих существенной опасности преступлениях. В статье автор на основе анализа положений российского уголовно-процессуального законодательства разных периодов (1923 г., 1960 г., 2001 г.) в части регламентации понятий «доказательство», «источник доказательства», правового положения дознания в сокращенной форме и предварительного расследования (дознания и предварительного следствия) приходит к выводу о том, что дифференциация процессуальной формы по Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации не является адекватной. В частности, для унифицированного дознания не завершено формирование имманентных ему источников доказательств, они не обособлены в соответствующем разделе кодекса. Предлагается решение названных проблем.

Методы: анализ, синтез, сравнение, абстрагирование, постановка проблемы, построение гипотез, конкретизация, мониторинг, историография, историческая аналогия, сравнительно-правовой.

Вывод: дознание в ускоренной форме – процессуальная форма досудебного производства, во многом соответствуя характеристикам дифференциации, тем не менее нуждается в уточнениях: индивидуализации требует как сама система доказывания, так и средства доказывания – источники доказательственной информации, используемые именно в условиях данной процессуальной формы. Предлагается решение проблемы.

Ключевые слова*: дифференциация процессуальной формы досудебного производства; унифицированное досудебное производство; доказательство; средства доказывания; источники доказательств; фактические данные; любые сведения.*

procedural design.

The purpose of this study is to substantiate the fact that the legislator did not make these legal decisions spontaneously, but to speed up the procedural registration of proceedings in cases of obvious and not significantly dangerous crimes. In the article, the author based on the analysis of the provisions of the Russian criminal procedure legislation of different periods (1923, 1960, 2001) in terms of regulating the concepts of “proof”, “source of proof”, the legal position of the inquiry in abbreviated form and preliminary investigation (inquiry and preliminary investigation), concludes that the differentiation of the procedural form under the Criminal procedure code of the Russian Federation is not adequate. In particular, for a unified inquiry, the formation of immanent sources of evidence has not been completed, and they are not separated in the relevant section of the code. A solution to these problems is proposed.

The methods: analysis, synthesis, comparison, abstraction, problem statement, hypothesis building, specification, monitoring, historiography, historical analogy, comparative law.

The conclusion: inquiry in accelerated form – procedural form of pretrial proceedings, largely matching the characteristics of differentiation, however, needs to be clarified: individualization requires as the system of proof and evidence the sources of evidence used in the terms of this procedure. A solution to the problem is proposed.

Key words: *differentiation of the procedural form of pre-trial proceedings; unified pre-trial proceedings; evidence; means of proof; sources of evidence; actual data; any information.*

Одним из важнейших элементов системы процессуальной деятельности, связанной с доказыванием в уголовном судопроизводстве, являются источники, из которых субъект расследования получает информацию об обстоятельствах события прошлого, именуемые также средствами доказывания. Так, например, в Большом юридическом словаре под средствами доказывания понимаются «предусмотренные уголовно-процессуальным законом способы получения фактических данных, подтверждающих или опровергающих существование фактов, интересующих суд» [1, с. 584]. Кроме того, для наших дальнейших выводов имеет значение то, что указанный словарь к средствам доказывания относит также и «объяснение сторон и третьих лиц».

При этом заметим, что целью настоящего исследования является характеристика

и оценка адекватности правового закрепления источников доказательственной информации в условиях унифицированного дознания на примере регламентированной Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации[1] (далее – УПК РФ) процессуальной процедуры дознания в сокращенной форме (гл. 32.1).

Дознание в сокращенной форме, с нашей точки зрения, является образцом унифицированной процессуальной формы, имея в виду ускоренную процедуру его осуществления и использование упрощенных процессуальных средств, как правило, не связанных с производством следственных действий.

Однако все по порядку. Согласно действующему УПК РФ доказательствами признаются любые сведения, на основе которых субъект расследования в установленном процессуальном порядке устанавливает наличие обстоятельств, входящих в процесс доказывания. Излишне говорить, что он является абсолютно индивидуальным, исходя из категории уголовного дела и той процессуальной формы, в рамках которой производится досудебное производство.

Доказательство должно отвечать целому ряду признаков, которые называются в УПК РФ. Именно на их основе осуществляется оценка полученных сведений: относимость, допустимость и достоверность. Между тем среди них именно достоверность выполняет центральную роль, поскольку на основе указанного свойства, согласно закону, осуществляется оценка всей совокупности собранных доказательств по делу.

Таким образом, достоверность является основным качеством, которому должно отвечать доказательство, чтобы отражать сведения о фактах, или сами факты, характеризующие обстоятельства по делу.

Термин «достоверность» специалистами воспринимается неоднозначно. Так М.С. Строгович писал: «Мы вправе отождествлять понятия достоверность и истинность. Достоверный – это то же самое, что истинный, достоверность – это значит истинность» [10, с. 99–100].

Имеются и иные точки зрения о понятии «достоверность», которые отражены в трудах А.Р. Ратинова [6, с. 107], А.А. Эйсмана [11, с. 92] и некоторых других специалистов. Не погружаясь в существо дискуссии, которая выходит за пределы задач нашего исследования, отметим лишь, что нам близка позиция, занятая М.С. Строговичем, тем более что она в полной мере совпадает с толкованием термина «доказательство», содержащегося в справочной литературе разного периода. По мнению В.И. Даля, «достоверность – стоящий вероятия, вполне верный, истинный, несомненный» [2, с. 537], а по данным составителей советского толкового словаря, «достоверность – форма существования истины, обоснованной каким-либо способом (например, экспериментом, логическим доказательством), для познающего субъекта» [7, с. 414]. И наконец следует отметить, что «достоверность доказательств означает соответствие их действительности» [1, с. 180].

Однако вернемся к понятию доказательства, которое нашло закрепление в уголовно-процессуальном законодательстве разных периодов становления и развития Российского государства.

Первая попытка кодификации российского уголовно-процессуального законодательства была предпринята 5 мая 1922 г., когда был принят первый УПК РСФСР, «который просуществовал всего один год»[2].

15 февраля 1923 г. ВЦИК принял новый УПК РСФСР[3] (далее – Кодекс). Согласно ст. 58 Кодекса «доказательствами являются показания свидетелей, заключения экспертиз, вещественные доказательства, протоколы осмотров и иные письменные документы, и личные объяснения обвиняемого» [8].

Согласно положениям Кодекса дознание по уголовным делам производилось органами дознания, к которым относились органы милиции и уголовного розыска. Предварительное следствие, соответственно, осуществлялось следователями, под которыми «подразумевались народные следователи, старшие следователи, состоявшие при губернских судах, следователи по важнейшим делам при Народном комиссариате юстиции и Верховном Суде РСФСР, а также следователи военных и военно-транспортных трибуналов». Именно на них Кодекс возлагал исключительное право производства следственных действий. Данные, полученные по их результатам, и являлись источниками доказательств по делам, по которым производилось предварительное следствие того времени (показания свидетелей, заключения экспертов, протоколы осмотров и. др.). Органы дознания имели право производить следственные действия только при получении согласия прокурора и в присутствии следователя.

Какими же средствами доказывания располагали органы дознания того времени? Ответ на этот вопрос содержала ст. 99 Кодекса, в кото-

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

[2] Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР 1922 г. [Электронный ресурс]. URL: https://studme.org/236562/pravo/ugolovno_protsessualnnyy_kodeks_ (дата обращения: 08.04.2020) (утратил силу).

[3] Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР 1923 г. [Электронный ресурс]. URL: https://музейреформ.рф/ node/13986 (дата обращения: 08.04.2020) (утратил силу).

рой указывалось, что «при производстве дознаний могут быть опрашиваемы подозреваемые лица и свидетели». Обыски, выемки, осмотры и освидетельствования также входили в число процессуальных средств при производстве дознания, но только в тех случаях, когда «имелись достаточные основания полагать, что следы преступления и другие вещественные доказательства могли быть уничтожены или скрыты». О таких действиях органы дознания незамедлительно сообщали прокурору. Механизм подобных взаимоотношений между органами милиции и прокуратуры был отрегулирован достаточно четко, поэтому можно с уверенностью считать, что органы дознания обладали такими полномочиями.

Подследственность органов дознания также была определена достаточно конкретно – преступления с максимальной санкцией «до 1 года лишения свободы».

Законодатель того времени не смешивал между собой процессуальные формы дознания и предварительного следствия, начиная с того, что обе процедуры регламентировались самостоятельными главами Кодекса: гл. VIII «О дознании» и гл. IX «Общие условия производства предварительного следствия». По ним существовали обособленные системы доказывания, средства доказывания, по которым были достаточными для процессуального производства и являлись основанием для дальнейших процессуальных действий прокурора и суда. Так, согласно Кодексу прокурор, получив материалы дознания, рассматривал их с точки зрения «достаточной выясненности дела» и постановлял о «предании обвиняемого суду», а народный судья при поступлении дела от органов дознания «вносил дело в судебное заседание для рассмотрения по существу». Суд впоследствии «постановлял приговор».

Заметим, что Кодекс не содержал дефиниции, раскрывающей содержание понятия «доказательство», что, по нашему мнению, не способствовало более точному восприятию указанного правового института.

Исследование показало, что появление пресловутой двуединой уголовно-процессуальной формы предварительного расследования, включающей дознание и предварительное следствие и опирающейся на единую систему доказывания, ликвидация унифицированного досудебного производства, уточнение понятийного аппарата формирования доказательств и их источников произошли с принятием нового Уголовно-процессуального кодекса РСФСР[4] (далее – Кодекс) Законом РСФСР от 27 октября 1960 г.

Кодекс впервые закрепил понятие доказательства, под которым стали пониматься «любые фактические данные», на основании которых субъекты расследования и суд устанавливали обстоятельства, имеющие значение для дела. Глава 5 Кодекса была целиком посвящена доказательствам.

Так, в Современном толковом словаре русского языка понятие «факт» (от лат. factum – сделанное) означает истинное событие, реальное происшествие или явление, под «фактическими данными» понимается «отражающее действительное состояние чего-либо, соответствующее фактам» [8, с. 886].

С момента принятия Кодекс не допускал унификации процессуальной формы, регламентировав схожие, как близнецы братья, процедуры дознания и предварительного следствия, которые, опираясь на единую систему доказывания, руководствовались единым порядком производства следственных и процессуальных действий, применяя схожий порядок расследования по уголовным делам различных категорий сложности и тяжести.

Единственное отступление в Кодексе было сделано для этапа рассмотрения заявлений и сообщений о преступлении, где до возбуждения уголовного дела, в целях более четкого уяснения обстоятельств преступления, субъектам расследования было разрешено истребовать необходимые материалы и получать объяснения, не производя следственных действий.

Можно ли воспринимать вышеназванные источники фактической информации в качестве самостоятельных средств доказывания? Полагаем, что вряд ли. Дело в том, что в случае, если проверка сообщения о преступлении приводила к принятию решения об отказе в возбуждении уголовного дела, то такие материалы не проверялись судом, на их основу не опиралось обвинение лица в преступлении. В редких случаях подобные источники информации, когда они содержали доказательственную информацию и по разным причинам были невосполнимы, признавались доказательствами как иные документы. Как правило, когда по результатам проверки возбуждалось уголовное дело, материалы доследственной проверки игнорировались и переоформлялись посредством проведения дополнительных следственных действий: опросы – допросами, акты исследований специалистов – заключениями судебных экспертиз, изъятия – обысками и выемками.

Интерпретируя вышеизложенную проблему, известный исследователь досудебного производства Ю. К. Якимович дал свою оценку условной дифференциации предварительного рас-

[4] Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР от 27 октября 1960 г. (утратил силу) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1960. № 40. Ст. 592.

следования того времени, охарактеризовав его как крайне монолитное и практически не дифференцированное, при этом не обнаружив существенных отличий и в современной процедуре дознания и предварительного следствия. На вопрос: «Чем же сейчас отличается дознание от следствия?» – он ответил следующее: «Практически ничем» [12, с. 203–208].

Более того, не будет преувеличением отметить и то, что среди исследователей досудебного производства 60-х–70-х гг. прошлого века преобладали сторонники двуединой процессуальной формы, стремящиеся к наделению полномочиями органов предварительного следствия системы МВД и формированию в ведомстве самостоятельных следственных подразделений, что в конечно итоге и произошло.

Полагаем, что возможность реальной дифференциации процессуальной формы досудебного производства возникла только с введением в уголовное судопроизводство России протокольной формы досудебной подготовки материалов (протокольная форма), да и то не в ее начальный период, когда она была допущена сначала по делам в отношении хулиганства[5], а потом – за мелкое хищение государственного или общественного имущества[6]. Реально протокольная форма заработала с расширением перечня преступлений, по которым она применялась, т. е. начиная с января 1985 г.[7] Введение протокольной формы в Кодекс сопровождалось включением в него одноименных девятого раздела и главы 34. В последней были сформированы специфические и уникальные для названной унифицированной формы досудебного производства система доказывания и процессуальная процедура.

В частности, по таким делам в качестве средств получения сведений об обстоятельствах совершенного преступления были допущены: объяснения от правонарушителя, очевидцев и других лиц; истребование материалов, имеющих значение для рассмотрения дела в суде.

Необходимо помнить, что протокольная форма не являлась дифференцированной разновидностью предварительного расследования. Уголовное дело по материалам, представленным прокурору и переданным в суд, возбуждал судья. Как правило, на практике он в ходе судебного производства ограничивался источниками фактической информации протокольного производства, в которых прежде всего фиксировалось признание правонарушителем своей вины, а также сведения о преступлении и других обстоятельствах дела. Иными словами, источники сведений, допущенные в протокольное производство, являлись и средствами доказывания, на которые опирался суд, постановляя приговор.

Это же утверждение содержится и в исследовании, проведенном авторским коллективом, в котором делаются выводы: «...собирание доказательств осуществляется путем истребования от учреждений, предприятий, организаций, должностных лиц и граждан предметов и документов, получения объяснений, а также представления доказательств названными субъектами» [4, с. 22–23]; «...одним из основных способов получения фактических данных о преступлении и лице, его совершившем, при протокольной форме является получение объяснений от правонарушителя, очевидцев и других лиц». На эти же обстоятельства указывают авторы Комментария к УПК РСФСР [3, с. 484–486].

Необходимо отметить, что протокольная форма была освоена достаточно быстро правоприменителями. Такая процессуальная форма досудебного производства, позволявшая достаточно оперативно и эффективно справляться с оформлением материалов о массовых незначительных и очевидных преступлениях различными категориями сотрудников милиции, во многом способствовала тому, что вал преступности, пришедшийся на 90-е гг. прошлого века, удалось взять под контроль. Как представляется, задачи, стоявшие перед указанной процессуальной формой, были во многом реализованы. Данная проблема рассматривалась нами в предыдущих публикациях.

Полагаем, что, формируя правовую основу протокольной формы, законодатель совершенно справедливо выделил для регламентации этого процессуального института самостоятельный раздел Кодекса. Однако его обособление не было доведено до конца. Недостаток заключается в том, что источники фактической информации, индивидуализированные для данной процессуальной формы, не были закреплены в качестве полноценных доказательств, выполняющих роль таковых именно в рамках протокольной формы. Законодатель не вышел за пределы традиционных установок, сформировавшихся в советском, а затем и российском уголовном процессе, в частности консерватизма, в подходе к полноценной унификации процессуальных производств. К сожалению, при решении данной проблемы не был учтен ни опыт Российской империи в части регламентации полицейского дознания, ни зарубежный опыт унифицированных досудебных процедур, которые принципиально обособлены от правового порядка производства полноценного расследования.

[5] Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1966. № 30. Ст. 595.
[6] Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1977. № 51. Ст. 1217.
[7] Ведомости Верховного Совета СССР. 1985. № 4. Ст.56; Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1985. № 5. Ст. 163

Обратимся к современному состоянию упрощенного и ускоренного досудебного производства. Единственной формой такого процессуального производства, отвечающей необходимым требованиям, могло бы восприниматься, с нашей точки зрения, дознание в сокращенной форме. Необходимо отметить, что названная унифицированная процедура досудебного производства была введена в УПК спустя 15 лет, после прекращения процессуальной деятельности по протокольной форме. Это явилось ответом законодателя на постоянные запросы практических органов, прежде всего полиции, на поиск «правового инструмента» досудебного оформления дел об очевидных преступлениях, не представляющих значительной общественной опасности, не причинивших существенного вреда защищаемым законом интересам. И такой институт был регламентирован в главе 32.1 УПК РФ «Дознание в сокращенной форме».

В целом закрепленная в УПК унифицированная процессуальная форма во многом соответствует требованиям, предъявляемым к таким институтам, а также и международным стандартам подобных досудебных производств. В частности, для дознания в сокращенной форме сформирован индивидуализированный предмет доказывания, подследственность, особый процесс доказывания и иные принципиальные отличия процессуального производства.

На наш взгляд, существенным недостатком анализируемой процессуальной формы является то, что, как и в прошлом, законодатель воздерживался от закрепления за дознанием в сокращенной форме специфических, уникальных, имманентных только ему средств доказывания.

Отметим, что УПК заменил привычную и вполне содержательную формулировку, используемую для характеристики доказательства, – «фактические данные» на достаточно абстрактную – «любые сведения». Хотя и у подобных перемен есть свои сторонники [13, с. 51]. Тем не менее важна суть, а она осталась неизменной и заключается в том, что эти сведения должны содержать данные об обстоятельствах криминального события.

Что из числа источников «любых сведений» в своем активе имеет субъект дознания в сокращенной форме? И какими свойствами должны обладать указанные источники, чтобы их можно было рассматривать в качестве доказательств? Исследователь А. Б. Соловьев справедливо выразил устоявшееся в теории мнение о последнем обстоятельстве: «Отражаясь в окружающем мире, событие преступления порождает в нем многообразные отпечатки – следы (на материальных объектах и в сознании причастных к событию лиц). Доказательственная ценность следов определяется тем, в какой мере отразились в них обстоятельства исследуемого события» [9, с. 18–19]. Добавим к этому, что следы на материальных объектах могут содержаться как на самих документах, на их поверхности (тогда они выступают в роли материальных носителей), так и крыться в их содержании (в этих случаях они выступают в роли интеллектуальных следоносителей). Это обстоятельство имеет значение только в одном случае – какому специальному исследованию необходимо подвергнуть документ, чтобы содержащаяся в нем или на его поверхности доказательственная информация была обнаружена и стала доступной.

На какие же самостоятельные источники сведений, не прибегая к производству следственных действий, можно рассчитывать при осуществлении дознания в сокращенной форме? Прежде всего к их числу относятся процессуальные средства, содержащиеся непосредственно в разделе УПК, посвященном названной процессуальной форме. Это объяснения от лиц, участвующих в деле. Закон разрешает использовать данные, полученные от них в качестве самостоятельных сведений, т. е. источников доказательств, и предписывает допрашивать их только при определенных обстоятельствах.

Полагаем, что объяснению, как источнику доказательств, который УПК нередко учитывает в качестве такового только, как иной документ, в рамках анализируемой процессуальной формы, может быть придан статус самостоятельного и полноценного средства доказывания.

От противников дифференциации следует ожидать возражения в части того, что в ходе опроса (получения объяснения) лицо не предупреждается об уголовной ответственности за дачу ложных показаний, как это происходит во время следственного действия.

На этот вопрос в своей монографии исчерпывающе ответила О. А. Малышева, предложившая укрепить доказательственную силу сведений от «лиц, объяснения которых могут иметь значение для дела, предусмотрев в УПК предупреждение таковых об уголовной ответственности за отказ от дачи объяснения и за дачу заведомо ложного объяснения» [5, с. 107], одновременно предложив и внесение соответствующих изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации.

Далее УПК регламентирует право ограничиться заключениями специалистов и не инициировать производство судебных экспертиз также при определенных условиях. Полага-

ем, что названное средство доказывания также следует рассматривать в качестве имманентного дознанию в ускоренной форме.

Кроме того, закон предписывает «не производить иные следственные и процессуальные действия», когда сведения по делу содержатся в «материалах проверки сообщения о преступлении и соответствуют требованиям, предъявляемым к доказательствам». Полагаем, что основным таким требованием является достоверность добытых сведений.

О каких же источниках доказательствах идет в данном случае речь?

Согласно УПК РФ при проверке сообщения о преступлении субъекту расследования предоставлено право получать любые сведения, используя следующие процессуальные средства: объяснения участников; образцы для сравнительного исследования; документы и предметы; заключения судебных экспертиз и специалистов; протоколы осмотра документов, предметов, трупов; протоколы и акты освидетельствования, документальных проверок, ревизий, исследований документов, трупов; данные органов дознания по результатам исполнения поручений о проведении оперативно-розыскных мероприятий.

Полагаем, что вышеперечисленные источники сведений об обстоятельствах преступления позволяют, не прибегая к производству следственных действий, обнаружить и закрепить любые материальные, субъективные и интеллектуальные следы преступлений, производство по которым осуществляется в рамках дознания в ускоренной форме. Таким образом, было бы правильным закрепить их в специальных нормах главы 32.1 УПК РФ в качестве самостоятельных источников доказательств при производстве дознания в сокращенной форме, придав им тем самым статус средств доказывания в рамках названной унифицированной процессуальной формы досудебного производства. Кроме того, подобное решение позволит обеспечить реальную дифференциацию процессуальных форм в российском уголовном судопроизводстве.

В случае принятия концептуального подхода, изложенного нами, вышеперечисленные источники сведений об обстоятельствах преступления в формате предварительного расследования смогут по-прежнему выполнять роль «иных доказательств», когда в этом будет возникать необходимость.

Список литературы:

1. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Г. Крутских. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2002.
2. *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. М., 2006. Т. 1.
3. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу РСФСР / под ред. В.М. Савицкого, Б.Т. Безлепкина, П.С. Лупинской, И.Л. Петрухина. М., 1999.
4. *Леконцев Ю.А., Власова Н.А., Зуев В.Л.* Досудебная подготовка материалов в протокольной форме: практ. пособ. М., 1991.
5. *Малышева О.А.* Возбуждение уголовного дела: теория и практика: монография. М., 2008.
6. *Ратинов А.Р.* Вопросы познания в судебном доказывании. Советское государство и право. 1964. № 8.
7. Советский энциклопедический словарь. М., 1981.
8. Современный толковый словарь русского языка / гл. ред. С.А. Кузнецов. М., 2004.
9. *Соловьев А.Б.* Доказывание по Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (досудебные стадии): науч.-практ. пособ. М., 2003.

References:

1. Bol'shoj yuridicheskij slovar' / pod red. A. Ya. Suhareva, V.G. Krutskih. 2-e izd., pererab. i dop. M., 2002.
2. *Dal' V.I.* Tolkovyj slovar' zhivogo velikorusskogo yazyka: v 4 t. M., 2006. T. 1.
3. Kommentarij k Ugolovno-processual'nomu kodeksu RSFSR / pod red. V.M. Savickogo, B.T. Bezlepkina, P.S. Lupinskoj, I.L. Petruhina. M., 1999.
4. *Lekoncev Yu. A., Vlasova N. A., Zuev V.L.* Dosudebnaya podgotovka materialov v protokol'noj forme: prakt. posob. M., 1991.
5. *Malysheva O.A.* Vozbuzhdenie ugolovnogo dela: teoriya i praktika: monografiya. M., 2008.
6. *Ratinov A.R.* Voprosy poznaniya v sudebnom dokazyvanii. Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1964. № 8.
7. Sovetskij enciklopedicheskij slovar'. M., 1981.
8. Sovremennyj tolkovyj slovar' russkogo yazyka / gl. red. S.A. Kuznecov. M., 2004.
9. *Solov'ev A.B.* Dokazyvanie po Ugolovno-processual'nomu kodeksu Rossijskoj Federacii (dosudebnye stadii): nauch.-prakt. posob. M., 2003.
10. *Strogovich M.S.* Material'naya istina i sudebnye dokazatel'stva v sovetskom ugolovnom processe. M.,1955.

10. *Строгович М. С.* Материальная истина и судебные доказательства в советском уголовном процессе. М.,1955.
11. *Эйсман А. А.* Соотношение истины и достоверности в уголовном процессе. Советское государство и право. 1966. № 6.
12. *Якимович Ю. К.* Дифференциация уголовного судопроизводства: проблемы и перспективы // Вестник удмуртского университета: экономика и право. 2013. Вып. 2.
13. *Якимович Ю. К., Пан Т. Д.* Досудебное производство по УПК Российской Федерации (участники досудебного производства, доказательства и доказывание, возбуждение уголовного дела, дознание и предварительное следствие). СПб., 2003.

11. *Ejsman A. A.* Sootnoshenie istiny i dostovernosti v ugolovnom processe. Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1966. № 6.
12. *Yakimovich Yu. K.* Differenciaciya ugolovnogo sudoproizvodstva: problemy i perspektivy // Vestnik udmurtskogo universiteta: ekonomika i pravo. 2013. Vyp. 2.
13. *Yakimovich Yu. K., Pan T. D.* Dosudebnoe proizvodstvo po UPK Rossijskoj Federacii (uchastniki dosudebnogo proizvodstva, dokazatel'stva i dokazyvanie, vozbuzhdenie ugolovnogo dela, doznanie i predvaritel'noe sledstvie). SPb., 2003.

Для цитирования:

Гирько С. И. Средства доказывания в условиях унифицированного досудебного производства // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 3 (55). С. 158–165.

For citation:

Girko S. I. Means of evidence in a unified pretrial procedure // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. № 3 (55). P. 158–165.

С.И. КУРИЛОВ,
старший преподаватель кафедры управления
органами расследования преступлений
Академия управления МВД России
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

E-mail: skurilov78@mail.ru

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

S.I. KURILOV,
Senior Lecturer of the Department
of Management of Crime Investigation Bodies
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8

E-mail: skurilov78@mail.ru

Scientific speciality:
12.00.08 – Criminal Law and Criminology;
Criminal Executive Law.

ORCID 0000–0002–7243–9624
УДК 339.97:343.8

Дата поступления: 6 мая 2020 г.
Дата принятия статьи в печать: 25 сентября 2020 г.

Специальные (частные) поощрительные нормы Общей части Уголовного кодекса Российской Федерации, направленные на предупреждение преступлений

Special (private) incentive norms of the General part of the Criminal code of the Russian Federation aimed at preventing crimes

Аннотация

Актуальность исследования: специальные (частные) нормы Общей части Уголовного кодекса Российской Федерации имеют поощрительный характер и способствуют обеспечению реализации задачи ч. 1 ст. 2 кодекса – предупреждение преступлений. В связи с этим существует объективная необходимость дальнейшей разработки теоретического обоснования реализации задачи Уголовного кодекса Российской Федерации по предупреждению преступлений с помощью указанных норм. Данное обоснование имеет важную теоретическую и практическую значимость для образовательного процесса, научных разработок и деятельности правоохранительных органов.

Постановка проблемы: 41 % респондентов, опрошенных в ходе исследования, считают, что специальные (частные) нормы Общей части Уголовного кодекса Российской Федерации фактически не применяются. В связи с этим можно предположить, что задача уголовного законодательства по предупреждению преступлений не выполняется из-за имеющихся

Annotation

The relevance of the research: special (private) norms of the General part of the Criminal code of the Russian Federation have an incentive character and contribute to ensuring the implementation of the task of part 1 of article 2 of the code-prevention of crimes. In this regard, there is an objective need to further develop a theoretical justification for the implementation of the task of the Criminal code of the Russian Federation to prevent crimes using these norms. This justification has important theoretical and practical significance for the educational process, scientific research and law enforcement activities.

The problem statement: 41 % of respondents surveyed in the course of the study believe that special (private) norms of the General part of the Criminal code of the Russian Federation are not actually applied. In this regard, it can be assumed that the task of criminal legislation to prevent crimes is not fulfilled due to the existing difficulties in implementing the above-mentioned norms. Certain difficulties are caused by various circumstances, the nature of which is very diverse – from the

трудностей в реализации вышеуказанных норм. Определенные трудности вызваны различными обстоятельствами, характер которых весьма разнообразен – от низкого уровня юридического образования некоторых правоприменителей до качества и пробелов действующего уголовного законодательства, требующего совершенствования.

Цель исследования: выработка новых подходов по дальнейшему совершенствованию указанных поощрительных норм и механизма их реализации в системе уголовно-правового предупреждения преступлений.

Методы исследования: диалектика и частнонаучные методы: сравнительно-правовой, юридико-технический анализ, опрос сотрудников правоохранительных органов.

Результаты и ключевые выводы: рассматривая актуальные вопросы, возникающие в результате применения указанных поощрительных норм, автором сделан вывод о необходимости законодательного реформирования института деятельного раскаяния, изложив ч. 2 ст. 75 Уголовного кодекса Российской Федерации в новой редакции: «Содержание деятельного раскаяния, являющегося основанием освобождения от уголовной ответственности за преступление иной категории, определяется специальными (частными) нормами соответствующих статей Особенной части настоящего Кодекса». Реализация данного предложения позволит исключить возникающие вопросы, связанные с конкуренцией норм Общей части и норм-примечаний о специальных видах освобождения от уголовной ответственности, а также будет способствовать эффективной реализации задачи Уголовного кодекса Российской Федерации по предупреждению преступлений.

Ключевые слова: *поощрительные нормы; специальные нормы Общей части Уголовного кодекса Российской Федерации; уголовное законодательство; деятельное раскаяние; уголовно-правовое предупреждение преступлений.*

low level of legal education of some law enforcement officers to the quality and gaps in existing criminal legislation that require improvement.

The purpose of the study: to develop new approaches to further improve these incentive standards and the mechanism for their implementation in the system of criminal law prevention of crimes.

The research methods: dialectics and private scientific methods: comparative legal, legal and technical analysis, interview of law enforcement officers.

The results and key conclusions: considering the current issues arising from the application of these incentive norms, the author concludes that the need for legislative reform of the Institute of active repentance, setting out part 2 of article 75 of the Criminal code of the Russian Federation in a new version: "The content of active repentance, which is the basis for exemption from criminal liability for a crime of another category, is determined by special (private) norms of the relevant articles of the Special part of this Code." The implementation of this proposal will eliminate any issues related to the competition of the General part of the rules and the rules of notes on special types of exemption from criminal liability, and will also contribute to the effective implementation of the task of the Criminal code of the Russian Federation to prevent crimes.

Key words: *incentive norms; special norms of the General part of the Criminal code of the Russian Federation; criminal legislation; active repentance; criminal law prevention of crimes.*

Согласно ч. 2 ст. 75 Уголовного кодекса Российской Федерации[1] (далее – УК РФ) лицо, совершившее преступление иной категории, освобождается от уголовной ответственности только в случаях, специально предусмотренных соответствующими статьями Особенной части уголовного закона. Эти случаи принято в теории уголовного права называть специальными видами освобождения от уголовной ответственности. Уголовный закон рассматривает специальные виды освобождения от уголовной ответственности как составную часть освобождения от уголовной ответственности в связи с деятельным раскаянием. Следовательно, специальные виды освобождения от уголовной ответственности являются разновидностью деятельного раскаяния.

Однако по данному поводу имеется немало мнений о том, что норма ч. 2 ст. 75 УК РФ не в полной мере соответствует сущности института деятельного раскаяния [9, с. 8]. Так,

[1] Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 29854.

одни ученые полагают, что вышеуказанные виды имеют свои особенности [18, с. 34]; другие считают, что они относятся к комплексу уголовно-правовых средств, стимулирующих раскрытие преступлений [6, с. 47]; третьи, соглашаясь с указанным мнением, утверждают, что данные виды освобождения имеют компромиссную природу [2, с. 114; 19, с. 15; 20, с. 466]. В связи с этим некоторые исследователи считают, что ч. 2 ст. 75 УК РФ никакого отношения к деятельному раскаянию не имеет и предлагают исключить данную норму из указанной статьи, одновременно закрепив ее положения в самостоятельной норме новой статьи [13, с. 9; 4, с. 35].

Следует отметить, что специальные виды освобождения от уголовной ответственности нашли свое закрепление в некоторых примечаниях Особенной части УК РФ. Однако нормы Общей части, имея значение все же фундаментальных положений, предопределяют всю систему уголовного законодательства, в том числе и Особенной части.

Т. А. Лесниевски-Костарева по данному поводу отмечает, что ч. 2 ст. 75 УК РФ «выполняет только функцию отсылочной нормы, правовой базы учета специальных видов освобождения от уголовной ответственности» [10, с. 147].

В связи с этим можно констатировать тот факт, что между рассматриваемыми нормами возникает конкуренция, вызванная существенным противоречием между диспозитивным характером положений ст. 75 УК РФ и императивностью вышеуказанных норм-примечаний [8, с. 10].

По данному факту совершенно справедливо высказался профессор И. А. Тарханов, отметив, что рассматриваемые примечания, как и ст. 75 УК РФ, нуждаются в изменениях и дополнениях, так как общая норма не должна вступать в коллизию со специальными предписаниями [17, с. 345].

Многие ученые говорят о том, что в результате таких коллизий между анализируемыми нормами предпочтение следует отдавать специальным предписаниям [1, с. 99; 17, с. 345; 11, с. 128], так как для реализации специальных норм достаточно условий, которые в них указаны, в результате чего происходит освобождение лица от уголовной ответственности.

Не отрицая того, что указанные нормы-примечания и освобождение от уголовной ответственности есть реализация идеи компромисса, И. А. Тарханов считает, что специальные виды освобождения от уголовной ответственности, закрепленные в нормах-примечаниях Особенной части уголовного закона, являются поощрительными и стимулирующими [17, с. 344–345].

Соглашаясь с мнением вышеуказанного специалиста, необходимо отметить, что отличительной чертой данного вида норм является то, что они относятся только к преступлению, о котором говорится в соответствующей статье Особенной части уголовного законодательства, распространяются только на тех лиц, которые выполнили содержащееся в них предписание, получив за это поощрение в виде освобождения от уголовной ответственности. Эти лица не обязываются, а побуждаются к общественно полезному постпреступному действию.

Таким образом, согласно одному из предложенных нами критериев разграничения уголовно-правовых поощрительных норм – в зависимости от содержания характера юридических предписаний, одним из видов этого основания являются специальные (частные) поощрительные нормы, которые будут нами рассмотрены более подробно.

На наш взгляд, к специальным (частным) видам поощрительных норм можно отнести нормы-примечания Особенной части уголовного закона к таким статьям, как: 110.2, 126, 127.1, 178, 184, 198, 199, 199.1, 199.3, 199.4, 200.1, 200.3, 204, 204.1, 204.2, 205, 205.1, 205.3, 205.4, 205.5, 206, 208, 210, 212, 222, 222.1, 223, 223.1, 228, 228.3, 275, 282.1, 282.2, 282.3, 284.1, 291, 291.1, 291.2, 307, 322.2, 322.3 УК РФ. Функциональное предназначение данных предписаний состоит в обеспечении решения предупредительной задачи уголовного закона [5, с. 102].

Для удобства анализа рассмотрим вышеуказанные нормы по категориям, акцентируя внимание на действия, содержащиеся в уголовном законе, которые специальные предписания стимулируют для выполнения предупредительной задачи УК РФ.

1. К специальным предписаниям, ***стимулирующим предотвращение возможного либо дальнейшего вреда или ущерба,*** можно отнести специальные виды освобождения от уголовной ответственности, закрепленные в нормах-примечаниях Особенной части уголовного закона, к статьям: 126, 200.1, 206, 275, 307 УК РФ. Указанные предписания имеют важное значение в обеспечении реализации задачи уголовного законодательства по предупреждению преступлений.

Предупредительное значение норм-примечаний данной группы выражается в побуждении законодателем лица, совершившего преступление, к общественно полезным постпреступным действиям в виде предотвращения возможного или дальнейшего еще большего вреда или ущерба, а также более опасных последствий содеянного. В связи с чем к лицу применяются меры поощрительного характера. Результатом применения такой поощрительной меры является устранение предполагаемого уголовно-правового обременения в виде освобождения

от уголовной ответственности лица, а в большинстве случаев – при условии отсутствия другого преступного деяния, за исключением специального предписания к ст. 307 УК РФ.

Следует согласиться с О. С. Лустовой, которая верно считает, что «при выполнении стимулирующих постпреступных действий, указанных в предписаниях к ст. 126 и ст. 206 УК РФ, заключающихся в добровольном освобождении похищенного или захваченного лица, последнему не только не причиняется физический вред здоровью, но и уменьшается или вообще не происходит причинение морального вреда» [11, с. 116].

Очевидно, что данные предписания обладают всеми свойствами и признаками поощрительной нормы и способствуют уменьшению вероятности совершения иных насильственных действий в отношении потерпевших и тем самым – предотвращению возможного либо дальнейшего вреда виновным лицом. В результате за такое желательное для общества и государства поведение лицо, совершившее вышеуказанное преступление, освобождается от уголовной ответственности при условии отсутствия другого преступного деяния.

Еще одной нормой, обладающей уголовно-правовым поощрением, направленной на предотвращение возможного либо дальнейшего ущерба, является специальное предписание к ст. 200.1 УК РФ. При совершении данного преступления может быть причинен ущерб экономике Российской Федерации. Однако при выполнении преступником стимулирующих активных постпреступных действий, указанных в примечании к данной статье, лицо, совершившее вышеуказанное преступное деяние, освобождается от уголовной ответственности при условии отсутствия другого преступного деяния.

Специальное предписание к ст. 275 УК РФ относится и к преступным деяниям, предусмотренным ст. 276 и 278 УК РФ, при совершении которых может быть причинен ущерб основам конституционного строя и безопасности государства. Однако при выполнении преступником стимулирующих общественно полезных постпреступных действий, указанных в данном примечании, к лицу, совершившему перечисленные преступления, применяется мера уголовного поощрения. При условии отсутствия другого преступного деяния лицо освобождается от уголовной ответственности. Кроме того, данное предписание направлено на предотвращение возможного физического вреда здоровью граждан в результате вооруженного мятежа или насильственных действий, связанных с изменением конституционного строя Российской Федерации.

Положения, содержащиеся в специальном предписании к ст. 307 УК РФ, являются также поощрительными и способствуют достижению общественно полезного результата в виде предотвращения серьезных последствий, которые возможны в суде либо при производстве предварительного расследования в результате заведомо ложных показаний лицами, указанными в рассматриваемой статье. Однако при выполнении экспертом, специалистом или переводчиком стимулирующих активных постпреступных действий, изложенных в данном примечании, указанные лица в виде поощрения должны быть освобождены от уголовной ответственности.

2. К специальным предписаниям, ***стимулирующим возмещение ущерба или заглаживание вреда иным образом,*** можно отнести специальные виды освобождения от уголовной ответственности, закрепленные в нормах-примечаниях Особенной части уголовного закона, к статьям: 198–199, 199.1, 199.3, 199.4, 200.3 УК РФ.

Предупредительное значение норм-примечаний данной группы выражается в стимулировании государством лица, совершившего преступное деяние, к общественно полезным постпреступным действиям в виде возмещения ущерба или заглаживания вреда иным образом. Эти желательные и одобряемые государством и обществом действия близки между собой и направлены на ликвидацию уже наступивших последствий преступления. Указанные действия выражаются в возвращении потерпевшему в натуре имущества или выдача правоохранительным органам имущества, которым он завладел; в добровольной денежной выплате или компенсации убытков, причиненных преступлением, другим имуществом; устранении своими силами и за свой счет наступившего материального вреда. Только добровольное возмещение или устранение ущерба с положительной стороны характеризуют виновное лицо и свидетельствуют о его более низкой общественной опасности по сравнению с теми лицами, которые не посчитали нужным принять такое решение. Заглаживание вреда иным образом как вид позитивного постпреступного поведения также свидетельствует о деятельном раскаянии и может заключаться в любых других социально полезных поступках, в отличие от возмещения ущерба, прямо не предусмотренных уголовным законом. Подобные действия свидетельствуют о пониженной общественной опасности виновного. За выполнение таких стимулирующих действий к лицу применяется мера поощрительного характера. Результатом такого применения является устранение предполагаемого уголовно-правового обременения в виде освобождения от уголовной ответственности лица.

Так, в предписании к ст. 198 УК РФ содержатся стимулирующие лицо, впервые совершившее указанное преступление, общественно полезные постпреступные действия по возмещению ущерба.

Аналогичные побуждающие действия к полезному поощряемому поведению в виде возмещения ущерба регламентируют предписания к ст. 199 УК РФ, если они полностью выполнены перечисленными в указанном примечании субъектами.

Специальное предписание к ст. 199.1 УК РФ «Неисполнение обязанностей налогового агента» также содержит стимулирующие на возмещение ущерба действия в виде полного перечисления государству денежных средств при определенных условиях, закрепленных в данном примечании.

Специальные примечания к ст. 199.3 и 199.4 УК РФ закрепляют аналогичные стимулирующие постпреступные действия по возмещению ущерба. Сущность данных поощряемых и одобряемых действий заключается в уплате государству денежных средств при определенных условиях, указанных в предписании.

Несомненно, стимулирующим характером обладают действия по возмещению ущерба или заглаживанию вреда иным образом, содержащиеся в специальном предписании к ст. 200.3 УК РФ. К таким поощрительным действиям относится возмещение лицом, совершившим данное преступление, полного ущерба и (или) заглаживание вреда иным образом при выполнении определенных условий, указанных в примечании.

Результатом желательного для общества и государства стимулирующего поведения к возмещению ущерба или заглаживанию вреда иным образом, предусмотренным рассмотренной группой норм-примечаний, является применение к лицу, совершившему указанные преступления, поощрения, устраняющего уголовно-правовое обременение в виде освобождения от уголовной ответственности.

3. К специальным предписаниям, ***стимулирующим способствование раскрытию и (или) предотвращению, пресечению преступлений,*** можно отнести специальные виды освобождения от уголовной ответственности, закрепленные в нормах-примечаниях Особенной части уголовного закона, к статьям: 110.2, 127.1, 178, 184, 204, 204.1, 204.2, 205, 205.1, 205.3, 205.4, 205.5, 208, 210, 212, 222, 222.1, 223, 223.1, 228, 228.3, 282.1, 282.2, 282.3, 284.1, 291, 291.1, 291.2, 322.2, 322.3 УК РФ.

Предупредительное назначение норм-примечаний данной группы выражается в стимулировании государством виновного лица к активным постпреступным действиям в виде способствования раскрытию и (или) предотвращению, пресечению преступлений. Данные социально полезные и желательные действия являются проявлением деятельного раскаяния [3, с. 12]. Такое способствование должно быть только добровольным, заключающимся в проявлении инициативы, в оказании помощи правоохранительным органам. Данные обстоятельства свидетельствуют о меньшей степени общественной опасности виновного и содействуют эффективной реализации предупредительной задачи уголовного законодательства.

За выполнение таких стимулирующих действий к лицу применяется мера поощрительного характера. Результатом применения такой поощрительной меры является устранение предполагаемого уголовно-правового обременения в виде освобождения от уголовной ответственности лица при условии отсутствия другого преступного деяния (в большинстве случаев, за исключением специальных предписаний к ст. 184, 204, 204.2, 222, 222.1, 223, 223.1, 228.3, 291, 291.1, 291.2 УК РФ, которые данного условия не содержат).

Так, поощрительное специальное предписание к ст. 110.2 УК РФ, относящееся также к преступлениям, предусмотренным ст. 110 и ст. 110.1 УК РФ, содержит ряд стимулирующих действий, направленных на предупреждение преступлений. Общественно полезные стимулирующие постпреступные действия заключаются в добровольном прекращении соответствующей преступной деятельности лицом, совершившим указанные выше преступления и активно способствующим раскрытию и (или) пресечению данных преступлений. К лицу, совершившему вышеуказанные преступления, применяется мера поощрительного характера. Результатом такого применения является устранение предполагаемого уголовно-правового обременения в виде освобождения от уголовной ответственности лица при условии отсутствия другого преступного деяния.

Поощрительным характером обладает специальное предписание к ст. 127.1 УК РФ «Торговля людьми». Данным предписанием стимулируются такие активные постпреступные действия лица, впервые совершившего деяния, предусмотренные ч. 1 или п. «а» ч. 2 рассматриваемой статьи, заключающиеся в добровольном освобождении потерпевшего и способствовании раскрытию совершенного преступления. К лицу, совершившему вышеуказанное преступления, может применяться мера поощрительного характера при выполнении указанных в примечании действий. Результатом такого применения является устранение предполагаемого уголовно-правового обременения в виде освобождения от уголовной ответствен-

ности лица при условии отсутствия другого преступного деяния. Выполнение виновным лицом указанных действий, несомненно, свидетельствует о деятельном раскаянии данного лица, о снижении его общественной опасности и обеспечении предупреждения преступлений против свободы личности как одного из важнейших благ и условий нормального развития общества.

Положения, содержащиеся в специальном предписании к ст. 178 УК РФ «Ограничение конкуренции», являются также поощрительными и способствуют достижению общественно полезного постпреступного поведения в виде активных действий. К лицу, совершившему вышеуказанное преступление, может применяться мера поощрительного характера, если им выполнены указанные в примечании действия. Результатом такого применения является устранение предполагаемого уголовно-правового обременения в виде освобождения от уголовной ответственности лица при условии отсутствия другого преступного деяния.

Аналогичными по содержанию поощрительных действий, направленных на обеспечение предупредительной задачи уголовного закона, являются стимулирующие примечания к ст. 184, 204, 204.1 и 204.2 УК РФ. Указанные примечания предписывают стимулирование действий социально полезного постпреступного поведения.

Следует отметить, что рассмотренные нормы примечаний к ст. 184, 204 и 204.2 УК РФ не являются поощрительными в полном объеме, так как содержат основания освобождения от уголовной ответственности виновного лица, когда в отношении последнего имело место вымогательство. Постпреступные действия в результате совершения указанных преступлений по данному основанию являются недобровольными, а значит, не признаются поощрительными [12, с. 128; 16, с. 122; 7, с. 121].

Особую значимость в обеспечении решения предупредительной задачи уголовного закона имеют специальные примечания об освобождении от уголовной ответственности к статьям о преступлениях против общественной безопасности и общественного порядка, так как последние представляют массовую угрозу большому количеству людей, обществу и государству.

Так, анализируя группу специальных (частных) норм, связанных с преступлениями террористического характера, необходимо отметить поощрительный характер и предупредительный эффект специальных предписаний к ст. 205, 205.1, 205.3, 205.4, 205.5 УК РФ. Не останавливаясь подробно на анализе каждой нормы и утверждениях, приведенных ранее, выделим основные, наиболее характерные тому или иному предписанию действия, стимулирующие постпреступное позитивное поведение, способствующие решению предупредительной задачи УК РФ, за выполнение которых лицо подлежит поощрению при условии отсутствия другого преступного деяния.

Так, специальное предписание к ст. 205 УК РФ содержит стимулируемое поощрением действие, выражающееся в своевременном предупреждении органов власти лицом, которое участвовало в подготовке террористического акта.

Специальное предписание к ст. 205.4 УК РФ содержит стимулируемое поощрением действие, выражающееся в сообщение лицом, добровольно прекратившим участие в террористическом сообществе.

Специальное предписание к ст. 205.5 УК РФ содержит стимулируемое поощрением действие в виде добровольного прекращения участия в террористической деятельности лицом, впервые совершившим данное преступление.

Рассматривая поощрительное предписание к ст. 208 УК РФ, следует отметить, что поощрение распространяется только на лиц, участвовавших в незаконном вооруженном формировании и впервые его совершивших, а также выполнивших стимулируемое позитивное постпреступное поведение в виде добровольной сдачи оружия при отсутствии другого преступного деяния, но не на лиц, его организовавших и руководивших. Данное обстоятельство подтверждает обеспечение указанной нормы предупреждения преступлений, так как такое освобождение привело бы к неэффективной реализация этой нормы. Такой индивидуализированный подход законодателя к поощрению только лиц, принимавших участие в данном преступлении, способствует еще большему стимулированию к социально желаемому поведению определенного круга лиц.

Специальному предписанию к ст. 210 УК РФ присущи перечисленные в примечании стимулирующие постпреступное позитивное поведение действия.

К лицу, совершившему вышеуказанное преступление, может применяться мера поощрительного характера, если им выполнены указанные действия. Результатом такого применения является устранение предполагаемого уголовно-правового обременения в виде освобождения от уголовной ответственности лица при условии отсутствия другого преступного деяния.

Специальное предписание к ст. 212 УК РФ имеет предупредительное значение, выраженное в стимулирующих активных действиях, например таких как: сообщение лицом, совершившим преступление, предусмотренное ч. 4 данной статьи, органам власти о прохождении обучения, заведомо для обучающегося прово-

димого в целях организации массовых беспорядков либо участия в них, и др.

К лицу, совершившему вышеуказанное преступление, также может применяться мера поощрительного характера, если им выполнены указанные в примечании действия. Результатом такого применения является устранение предполагаемого уголовно-правового обременения в виде освобождения от уголовной ответственности лица при условии отсутствия другого преступного деяния.

Более выраженной предупредительной направленностью обладает группа поощрительных предписаний к ст. 222, 222.1, 223, 223.1, 228, 228.3 УК РФ. Указанные нормы напрямую способствуют предупреждению ряда преступлений, так как предупреждают более тяжкие преступления или совершение новых преступлений. В связи с этим они относятся к нормам с «двойной превенцией» [15, с. 81].

Данные примечания содержат ряд стимулирующих постпреступных позитивных действий, за которые подлежат уголовно-правовому поощрению. Среди них необходимо выделить добровольную сдачу предметов, указанных в рассматриваемых статьях уголовного закона.

Анализируя группу специальных (частных) норм, связанных с экстремистской деятельностью, важно отметить поощрительный характер и предупредительный эффект предписаний к ст. 282.1, 282.2, 282.3 УК РФ. Примечания к данным статьям способствуют реализации предупредительной задачи УК РФ, за выполнение которых лицо подлежит поощрению при условии отсутствия другого преступного деяния.

Указанные предписания содержат множество стимулирующих постпреступных социально необходимых действия, например добровольное прекращение участия в деятельности экстремистского сообщества лицом, впервые совершившим преступление, и др.

Задачу уголовного закона по предупреждению преступлений, несомненно, обеспечивает и группа предписаний к ст. 291, 291.1, 291.2 УК РФ.

Вышеуказанные предписания содержат также ряд стимулирующих постпреступных социально необходимых действий. В связи с высокой латентностью и повышенной степенью общественной опасности указанных преступлений примечания к данным статьям направлены на обеспечение условий для максимального, полного обнаружения названных преступлений, поскольку способствуют выполнению предупредительной задачи уголовного закона.

Следует также отметить, что вышеуказанные нормы-примечания к ст. 291 и 291.2 УК РФ, как и в случае с примечаниями к ст. 184, 204 и 204.2 УК РФ, не являются поощрительными в полном объеме, так как содержат основания освобождения от уголовной ответственности виновного лица, когда в отношении последнего имело место вымогательство. Постпреступные действия в результате совершения указанных преступлений, как нами отмечалось ранее, нельзя признать поощрительными.

Не менее значимыми в обеспечении решения задачи УК РФ по предупреждению преступлений являются нормы-примечания к ст. 322.2 и 322.3 УК РФ. Данные примечания имеют одно общее, стимулирующее постпреступное действие – способствование преступником раскрытию этого преступления. В связи с чем последний подлежит поощрению при условии отсутствия другого преступного деяния.

Таким образом, результатом желательного для общества и государства стимулирующего поведения, способствующего раскрытию и (или) предотвращению, пресечению преступлений, предусмотренного рассмотренной категорией примечаний к соответствующим статьям Особенной части уголовного закона, является применение к лицу, совершившему вышеуказанные преступления, меры поощрительного характера, если им выполнены обозначенные в примечании действия. Результатом такого применения является устранение предполагаемого уголовно-правового обременения в виде освобождения от уголовной ответственности лица при условии отсутствия другого преступного деяния. Данное условие содержится в большинстве рассмотренных нами предписаний и объясняется предупредительной направленностью специальных (частных) поощрительных норм на обеспечение реализации задачи уголовного законодательства – предупреждение преступлений в виде предотвращения еще более опасных последствий содеянного.

Заканчивая анализ рассмотренных норм, можно отметить, что целевое назначение данных норм – побудить лиц, совершивших преступления, к выполнению указанных в предписаниях позитивных постпреступных действий, т. е. побудить к деятельному раскаянию, за которое следует устранение предполагаемого уголовно-правового обременения в виде освобождения от уголовной ответственности лица при условии отсутствия другого преступного деяния. При этом уголовная ответственность должна наступать и когда «иной состав» поглощается составом, в связи с которым последовало деятельное раскаяние [14, с. 160–161].

При проведенном нами экспертном опросе в 2016–2019 гг. с целью выяснения эффективности реализации рассмотренных норм 11 % сотрудников следственных подразделений ответили, что в практической деятельности рассмотренные нормы-примечания применяются довольно часто; 47 % – применяются иногда; 41 %

респондентов считают, что они фактически не применяются. Основываясь на приведенных данных, можно констатировать, что задача уголовного законодательства по предупреждению преступлений эффективно не выполняется.

Данное обстоятельство сопряжено с обилием проблемных вопросов, связанных с эффективной реализацией рассмотренных норм, возникающих как у практиков, так и у специалистов, а также вызывающих дискуссию в научной литературе. Так, в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 19[2] разъясняются многие проблемные вопросы и предлагаются выходы из спорных ситуаций. Однако за рамками данного постановления все же остаются нерешенные вопросы, требующие законодательной регламентации и совершенствования рассмотренных нами норм для эффективной реализации задачи уголовного законодательства, связанной с предупреждением преступлений.

В связи с этим при реализации анализируемых поощрительных норм часто возникают определенные трудности, вызванные различными обстоятельствами, характер которых весьма разнообразен – от низкого уровня юридического образования некоторых правоприменителей до качества и пробелов в законодательстве, требующего совершенствования.

Так, в процессе проведенного нами экспертного опроса сотрудников следственных подразделений органов внутренних дел на вопрос: «Что чаще всего является причиной трудностей в реализации поощрительных уголовно-правовых норм?» – респонденты ответили следующим образом:

– 52 % опрошенных заявили, что чаще всего причиной трудностей в реализации указанных норм является отсутствие конкретной нормы или самостоятельного института, раскрывающих содержание и устанавливающих перечень видов таких норм;

– 24 % считают, что причиной является отсутствие методических материалов по данному вопросу;

– 11 % респондентов отметили недостатки в юридическом образовании и профессиональной подготовке сотрудников, применяющих данные нормы;

– 13 % анкетируемых сотрудников обратили внимание на коррупционную составляющую лиц, реализующих указанные нормы.

Таким образом, на основании вышеизложенного следует сделать вывод, что для решения проблемы эффективной реализации рассмотренных специальных (частных) норм Общей части Уголовного кодекса Российской Федерации необходима дальнейшая разработка их теоретической основы, совершенствование указанных норм и механизма их реализации.

В связи с этим, чтобы исключить возникающие вопросы, связанные с конкуренцией норм Общей части и рассмотренных норм-примечаний, эффективной реализацией задачи УК РФ – предупреждение преступлений, необходимо и целесообразно, на наш взгляд, изложить ч. 2 ст. 75 уголовного закона в новой редакции: «Содержание деятельного раскаяния, являющегося основанием освобождения от уголовной ответственности за преступление иной категории, определяется специальными (частными) нормами соответствующих статей Особенной части настоящего Кодекса». Данное предложение поддержали 81 % респондентов, опрошенных нами в ходе исследования.

[2] О применении судами законодательства, регламентирующего основания и порядок освобождения от уголовной ответственности: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 г. № 19 // Рос. газ. 2013. 5 июля. № 145.

Список литературы:

1. *Аброськин С. Н.* Уголовно-правовые средства предупреждения и пресечения преступлений, совершаемых осужденными к лишению свободы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.
2. *Аликперов Х. Д.* Освобождение от уголовной ответственности. М., 1999.
3. *Алюшкин П. В.* Фактический состав освобождения от уголовной ответственности в связи с деятельным раскаянием: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2001.
4. *Антонов А. Г.* Специальные основания освобождения от уголовной ответственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2013.
5. *Байрамуков Р. Б., Сухарева Н. Д.* Специальные виды освобождения от уголовной от-

References:

1. *Abros'kin S. N.* Ugolovno-pravovye sredstva preduprezhdeniya i presecheniya prestuplenij, sovershaemyh osuzhdennymi k lisheniyu svobody: dis. ... kand. yurid. nauk. M., 1999.
2. *Alikperov H. D.* Osvobozhdenie ot ugolovnoj otvetstvennosti. M., 1999.
3. *Alyushkin P. V.* Fakticheskij sostav osvobozhdeniya ot ugolovnoj otvetstvennosti v svyazi s deyatel'nym raskayaniem: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Kazan', 2001.
4. *Antonov A. G.* Special'nye osnovaniya osvobozhdeniya ot ugolovnoj otvetstvennosti: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Ryazan', 2013.
5. *Bajramukov R. B., Suhareva N. D.* Special'nye vidy osvobozhdeniya ot ugolovnoj otvetstven-

ветственности и задачи уголовного законодательства // Общество и право. 2010. № 5 (32).
6. *Барков А. В.* Уголовный закон и раскрытие преступлений. Минск, 1980.
7. *Кайшев А. В.* Уголовно-правовое значение компромиссов и поощрений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.
8. *Калугин А. Г.* Прекращение уголовного дела в связи с деятельным раскаянием: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.
9. *Крепышев А. М.* Деятельное раскаяние как основание освобождения от уголовной ответственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2000.
10. *Лесниевски-Костарева Т. А.* Дифференциация уголовной ответственности. Теория и законодательная практика. М., 1998.
11. *Лустова О. С.* Деятельное раскаяние: эффективность применения поощрительных норм о деятельном раскаянии: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004.
12. *Мелтонян Р. М.* Поощрительные нормы Уголовного кодекса Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 1999.
13. *Молчанова С. В.* Институт деятельного раскаяния и его применение: на материалах Удмуртской Республики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2004.
14. *Рыбак А. З.* Поощрительные нормы в уголовном праве. Архангельск, 2011.
15. *Саркисова Э. А.* Уголовно-правовые средства предупреждения преступлений. Минск, 1975.
16. *Семенов И. А.* Поощрительные нормы в уголовном праве России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.
17. *Тарханов И. А.* Поощрение позитивного поведения и его реализация в уголовном праве (вопросы теории, нормотворчества и правоприменения): дис. ... д-ра юрид. наук. Казань, 2002.
18. *Тенчов Э. С.* Специальные виды освобождения от уголовной ответственности: текст лекции / отв. ред. В. В. Индейкин. Иваново, 1982.
19. *Терских А. И.* Компромисс в российском уголовном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2013.
20. *Фильченко А. П.* Реализация уголовной ответственности: проблемы отраслевого и межотраслевого согласования/рассогласования: дис. ... д-ра юрид. наук. Рязань, 2014.

nosti i zadachi ugolovnogo zakonodatel'stva // Obshchestvo i pravo. 2010. № 5 (32).
6. *Barkov A. V.* Ugolovnyj zakon i raskrytie prestuplenij. Minsk, 1980.
7. *Kajshev A. V.* Ugolovno-pravovoe znachenie kompromissov i pooshchrenij: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2005.
8. *Kalugin A. G.* Prekrashchenie ugolovnogo dela v svyazi s deyatel'nym raskayaniem: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 1999.
9. *Krepyshev A. M.* Deyatel'noe raskayaniya kak osnovanie osvobozhdenie ot ugolovnoj otvetstvennosti: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. N. Novgorod, 2000.
10. *Lesnievski-Kostareva T. A.* Differenciaciya ugolovnoj otvetstvennosti. Teoriya i zakonodatel'naya praktika. M., 1998.
11. *Lustova O. S.* Deyatel'noe raskayanie: effektivnost' primeneniya pooshchritel'nyh norm o deyatel'nom raskayanii: dis. ... kand. yurid. nauk. SPb., 2004.
12. *Meltonyan R. M.* Pooshchritel'nye normy Ugolovnogo kodeksa Rossijskoj Federacii: dis. ... kand. yurid. nauk. Ryazan', 1999.
13. *Molchanova S. V.* Institut deyatel'nogo raskayaniya i ego primenenie: na materialah Udmurtskoj Respubliki: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. N. Novgorod, 2004.
14. *Rybak A. Z.* Pooshchritel'nye normy v ugolovnom prave. Arhangel'sk, 2011.
15. *Sarkisova E. A.* Ugolovno-pravovye sredstva preduprezhdeniya prestuplenij. Minsk, 1975.
16. *Semenov I. A.* Pooshchritel'nye normy v ugolovnom prave Rossii: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2002.
17. *Tarhanov I. A.* Pooshchrenie pozitivnogo povedeniya i ego realizaciya v ugolovnom prave (voprosy teorii, normotvorchestva i pravoprimeneniya): dis. ... d-ra yurid. nauk. Kazan', 2002.
18. *Tenchov E. S.* Special'nye vidy osvobozhdeniya ot ugolovnoj otvetstvennosti: tekst lekcii / otv. red. V. V. Indejkin. Ivanovo, 1982.
19. *Terskih A. I.* Kompromiss v rossijskom ugolovnom prave: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Ekaterinburg, 2013.
20. *Fil'chenko A. P.* Realizaciya ugolovnoj otvetstvennosti: problemy otraslevogo i mezhotraslevogo soglasovaniya/rassoglasovaniya: dis. ... d-ra yurid. nauk. Ryazan', 2014.

Для цитирования:

Курилов С. И. Специальные (частные) поощрительные нормы Общей части Уголовного кодекса Российской Федерации, направленные на предупреждение преступлений // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 3 (55). С. 166–174.

For citation:

Kurilov S. I. Special (private) incentive norms of the General part of the Criminal code of the Russian Federation aimed at preventing crimes // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. № 3 (55). P. 166–174.

Н.Г. ШУРУХНОВ,
главный научный сотрудник
НИИ ФСИН России,
доктор юридических наук, профессор
Российская Федерация, 125130,
г. Москва, ул. Нарвская,
д. 15-а, строение 1
E-mail: matros49@mail.ru

N.G. SHURUKHNOV,
Doctor of Law, Professor,
Chief Researcher of the Research Institute
of the Federal Penitentiary Service
Research Institute of the Federal Penitentiary Service
Russian Federation, 125130, Moscow,
Narvskaya St., 15A, p. 1
E-mail: matros49@mail.ru

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

Scientific specialty:
12.00. 12 – Criminalistics;
Judicial and expert activity;
Operational search activity.

ORCID: 0000–0003–1132–760X
УДК 343.163

Дата поступления: 9 марта 2020 г.
Дата принятия статьи в печать: 25 сентября 2020 г.

Государственные органы, должностные лица, наделенные законодательством Российской Федерации полными и частичными полномочиями органа дознания: проблемы и предложения (в порядке обсуждения)

State bodies and officials vested with full and partial powers of the inquiry body by the legislation of the Russian Federation: problems and suggestions (in the order of discussion)

Аннотация

Актуальность установления видов органов дознания предопределена различными уголовно-процессуальными полномочиями, особенностями (характером, объемом) их практической реализации в процессе расследования преступлений.

Постановка проблемы: деятельность органов дознания направлена на своевременное, обоснованное и целенаправленное реагирование на любое совершенное или готовящееся преступление, в пределах компетенции, определенной Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации. Избирательность, объем реализуемых полномочий зависят от вида органа дознания –государственного органа или должностного лица, характера преступлений, субъектов, их совершивших, территории или места, на пределы которых распространяется их юрисдикция. Это, в свою

Annotation

*The relevance o*f establishing the types of bodies of inquiry is predetermined by various criminal procedural powers, features (character, volume) of their practical implementation in the process of investigating crimes.

The problem statement: the activity of the investigative bodies is aimed at timely, justified and purposeful response to any crime committed or being prepared, within the competence defined by the Criminal procedure code of the Russian Federation. The election and scope of the powers exercised depend on the type of investigative body – a state body or official, the nature of the crimes, the subjects who committed them, the territory or place where their jurisdiction extends. This, in turn, creates prerequisites for ensuring the most important human and civil rights and freedoms, and for implementing criminal procedural means to combat crime.

очередь, создает предпосылки для обеспечения важнейших прав и свобод человека и гражданина, реализации уголовно-процессуальных средств борьбы с преступностью.

Цель исследования: определение предмета, составляющего полные и частичные полномочия органов дознания.

Методы исследования: диалектический, сравнительно-правовой, описания, обобщения, абстрагирования, анализа.

Результаты и ключевые выводы: постановка проблемы включала направленность на исключение повторов, редакционных погрешностей, неоднозначности толкования, непоследовательности законодательных установлений, относящихся к определению органов дознания, их полномочий, которые могли бы исключать ошибки правоприменителей. В результате сформулированы выводы о том, что уголовно-процессуальные нормы, регламентирующие полномочия органов дознания, нуждаются в конкретных корректировках, относящихся к предметному их изложению, исключению повторяющихся положений. Следует отказаться от наделения полномочиями органа дознания, например начальников военных гарнизонов, частей, так как расположены указанные военные формирования, как правило, рядом с военными прокуратурами, органами внутренних дел.

Зато в таких полномочиях нуждаются начальники исправительных учреждений, в которых сосредоточен контингент, готовый к совершению преступлений ежеминутно; отдельные осужденные, отбывающие наказание в виде лишения свободы, находятся в состоянии перманентного совершения длящихся преступлений (лидеры преступных формирований).

Из статьи 40 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации следует исключить положения, не относящиеся к предмету ее регулирования: все, что относится к производству неотложных следственных действий, сосредоточить в ст. 157 кодекса.

Ключевые слова: *орган дознания; государственный орган; должностное лицо; полномочия (полные, частичные); неотложные следственные действия.*

The purpose of the study: to determine the subject that constitutes the full and partial powers of the bodies of inquiry.

The research methods: dialectical, comparative legal, description, generalization, abstraction, analysis.

The results and key conclusions: the problem statement included the focus on the elimination of repetitions, editorial errors, ambiguity of interpretation, inconsistency of legislative provisions related to the definition of bodies of inquiry, their powers, which could exclude mistakes of law enforcement officers. As a result, the conclusions are formulated that the criminal procedure rules governing the powers of the bodies of inquiry need specific adjustments related to their subject matter, excluding repetitive provisions. It is necessary to refuse to grant powers to the body of inquiry, for example, the heads of military garrisons, units, as these military formations are located, as a rule, next to military Prosecutor's offices, internal Affairs bodies.

But such powers are needed by the heads of correctional institutions, where a contingent is concentrated, ready to commit crimes every minute; individual convicts serving a sentence of imprisonment are in a state of permanent Commission of continuing crimes (leaders of criminal groups).

Article 40 of the code of Criminal procedure of the Russian Federation should exclude provisions that do not relate to the subject of its regulation: all that relates to the production of urgent investigative actions should be concentrated in article 157 of the code.

Key words: *body of inquiry; state body; official; powers (full, partial); urgent investigative actions.*

Предпринятая нами попытка разобраться в предмете, обозначенном в названии статьи, заставила проследовать за мыслью законодателя – «пройти» по редакционно-сложным «коридорам» законодательных норм, пообщаться с практическими работниками, которые выполняют полномочия органа дознания. Оговоримся и скажем о том, что постановка проблемы не нова [4, с. 42–48; 5–6; 8; 10; 11, с. 259–268], были комментарии, указания надзорных инстанций, обязательные для исполнения на практике, различные исследования, варианты корректировки правовых норм [2; 7; 9], обобщения правоприменения. Все это было направлено на то, чтобы исключить повторения, редакционные погрешности, неоднознач-

ность толкования, непоследовательность законодательных установлений. Несмотря на это, мы предприняли попытку показать виды органов дознания – первичного звена уголовного судопроизводства. Они всякий раз объявляются «виновниками» несвоевременного реагирования на преступления, отвратительной работы по фиксации следов, которая отрицательно влияет на процесс раскрытия преступления или вообще не способствует всей дальнейшей деятельности по изобличению виновных. Другими словами, принято считать, что должностные лица органа дознания по причине низкого профессионализма в большинстве своем обвиняются во всех правозащитных грехах, низком уровне борьбы с преступностью. Возникает закономерный вопрос: располагают ли наделенные полномочиями органы дознания возможностями для их эффективной реализации? Отвечая на него, мы сможем затронуть только правовую составляющую, при этом не претендуя на бесспорность и законченность своих суждений.

В соответствии со ст. 40 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ)[1] к государственным органам, наделенным *полными* полномочиями (максимальным объемом уголовно-процессуальных прав и обязанностей) органа дознания, относятся:

1) органы внутренних дел[2], а также отдельные органы исполнительной власти, которые законодательством РФ наделены компетенцией по проведению оперативно-розыскной деятельности (п. 1 ч. 1 ст. 40 УПК РФ). В соответствии со ст. 13 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»[3]:

а) Федеральная служба безопасности России[4]; б) Федеральный орган исполнительной власти в области государственной охраны, служба охраны в Северо-Западном федеральном округе; служба охраны на Кавказе; служба охраны в Крыму; в) Федеральная таможенная служба России, региональные таможенные управления, местные таможни; г) Служба внешней разведки России; д) Федеральная служба исполнения наказаний[5].

Специально обратим внимание на отсылку п. 1 ч. 1 ст. 40 УПК РФ к иным органам исполнительной власти, наделенным в соответствии с ФЗ (не ясно, аббревиатура ФЗ должна употребляться во множественном или единственном числе) полномочиями по осуществлению оперативно-розыскной деятельности, которую вряд ли можно одобрить. Во-первых, по той причине, что наделение многочисленного количества иных органов исполнительной власти столь серьезными полномочиями не совсем оправданно. Во-вторых, такое решение заметно снижает авторитет уголовно-процессуального законодательства и его практического применения, порождает путаницу в архисерьезном деле, каким является уголовное преследование. В-третьих, не исключает нарушений прав и законных интересов граждан. Упрощенный, формальный подход законодателя к серьезному правовому вопросу в итоге является декларативным, так как на юридической обочине, к сожалению, осталась масса правовых, организационно-материальных и финансовых вопросов, отнесенных к деятельности органов исполнительной власти как органов дознания.

Для подтверждения собственной критики сошлемся на авторитетные и убедительные аргументы профессора Б.Т. Безлепкина. «Формулировка ...а также иные органы исполнительной власти, наделенные полномочиями по осуществлению оперативно-розыскной деятельности», таит в себе проблему. Во-первых, наличие в УПК норм, которые отсылают к другим нормативно-правовым актам (отсылочные нормы), нельзя признать положительным явлением. Во-вторых, в числе органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, имеются и такие, которые к органам дознания отнести никак нельзя потому, что полномочиями возбудить уголовное дело и расследовать они не наделены и собственной подследственности не имеют» [1, с. 54–55]. Еще раз подчеркнем, что с этим невозможно не согласиться;

2) органы Федеральной службы судебных приставов;

3) органы государственного пожарного надзора.

Они обладают *полными полномочиями* органа дознания[6] и обязаны:

[1] Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 1001 г. № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.

[2] К ним относятся: а) МВД России; б) линейные управления МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте; в) министерства внутренних дел по республикам, главные управления, управления МВД России по субъектам; г) управления, отделы МВД России по районам, городам и иным муниципальным образованиям (в том числе по нескольким); д) управления, отделы МВД России по закрытым административно-территориальным образованиям, на особо важных и режимных объектах; е) линейные отделы МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте; ж) управление МВД России на комплексе «Байконур».

[3] Об оперативно-розыскной деятельности: федер. закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

[4] Включая: управления (отделы) ФСБ по отдельным регионам и субъектам Федерации; управления (отделы) ФСБ в Вооруженных Силах РФ и других войсках и воинских формированиях, а также в их подразделениях; управления (отделы) ФСБ по пограничной службе.

[5] А также главные управления, управления, отделы Федеральной службы исполнения наказаний по субъектам РФ.

[6] «Органы дознания – государственные органы и должностные лица, уполномоченные в соответствии с настоящим Кодексом осуществлять дознание и другие процессуальные полномочия» (п. 24 ст. 5 УПК РФ).

1) *принимать сообщение* (заявление, явку с повинной, рапорт) о любом совершенном или готовящемся преступлении (в соответствии с ведомственными нормативными правовыми актами осуществлять их регистрацию, учет);

2) *проверять сообщение* о любом совершенном или готовящемся преступлении. Для этого по действующему уголовно-процессуальному законодательству орган дознания вправе осуществлять процессуальные, следственные действия, организационно-процессуальные мероприятия[7];

3) *принимать по результатам рассмотрения сообщения* о преступлении соответствующие процессуальные решения[8];

4) *производить* дознание по уголовным делам, по которым предварительное следствие необязательно;

5) *осуществлять* дознание в сокращенной форме;

6) *производить* дознание по уголовным делам об иных преступлениях небольшой и средней тяжести при наличии письменного указания прокурора;

7) *проводить* дознание после производства неотложных следственных действий (далее – НСД), если будет установлено, что они входят в перечень уголовных дел, перечисленных в ч. 3 ст. 150 УПК РФ (п. 3 ст. 149 УПК РФ);

8) *исполнять* отдельные поручения и постановления;

9) *выполнять* НСД по уголовным делам, если по ним обязательно предварительное следствие;

10) *осуществлять* НСД по неопределенным видам преступлений с последующей передачей уголовного дела руководителю следственного органа или производству дознания по преступлениям, если они относятся к перечисленным в ч. 3 ст. 150 УПК РФ (п. 3 ст. 149 УПК РФ).

Из пункта 24 ст. 5 УПК РФ следует, что органами дознания также являются и должностные лица: начальники органов военной полиции Вооруженных Сил РФ, командиры воинских частей, соединений, начальники военных учреждений и гарнизонов (п. 3 ст. 40 УПК РФ)[9]. Они должны осуществлять все функции органа дознания, перечисленные ранее. С той лишь принципиальной разницей, что в одном случае имеет место деятельность государственного органа, в котором есть начальники подразделения дознания и органа дознания, дознаватели (ст. 40.1, 40.2, 41 УПК РФ) [3, с. 54–66], в другом – только должностное лицо, выполняющее все возложенные функции самостоятельно.

Положение об органах дознания – должностных лицах Вооруженных Сил было скорректировано в п. 3 ст. 40 УПК РФ Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации»[10]. Как представляется, сделано это было наспех, без сопоставления с правовым положением других органов дознания, при отсутствии сравнения с компетенцией этих же должностных лиц, предусмотренной п. 4 ст. 157 УПК РФ. В нем прописаны полномочия перечисленных военных «начальников» по проведению неотложных следственных действий. Однако в этой статье предмет их деятельности ограничен, во-первых, формой расследования – уголовные дела с обязательным производством предварительного следствия; во-вторых, субъектами совершения противоправных деяний – военнослужащими и гражданами, имеющими определенную принадлежность к Вооруженным Силам РФ; в-третьих, территорией, на которой расположены воинская часть, соединение, учреждение, гарнизон.

Возникают вопросы: как на практике разрешать эти противоречия, да и зачем перечисленным должностным лицам полномочия органа дознания в полном объеме? Об этом можно лишь догадываться. Нет прямого ответа и в первоисточниках, на основе которых вводилось это дополнение в УПК РФ. Имеются в виду положения Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации»[11].

---

[7] Орган дознания уполномочен: а) получать образцы для сравнительного исследования, объяснения; б) назначать судебную экспертизу; в) производить осмотр места происшествия, документов, предметов, трупов, тела живого человека – освидетельствование; г) истребовать документы, предметы; д) изымать документы, предметы; е) требовать производства документальных проверок, ревизий, а также исследований: документов, предметов, трупов; ж) направлять требования, запросы, поручения (ч. 4 ст. 21 УПК РФ); з) привлекать к участию в процессуальных действиях специалистов; и) давать обязательное для исполнения письменное поручение о проведении оперативно-розыскных мероприятий; к) предупреждать участников досудебного производства о неразглашении его данных (ст. 161 УПК РФ); л) обеспечивать безопасность участвующих в производстве лиц (ч. 9 ст. 166 УПК РФ); м) продлевать сроки проверки сообщений о преступлениях; н) направлять следователю сообщение о преступлениях, предусмотренных ст. 198–199.1 Уголовного кодекса Российской Федерации.

[8] О возбуждении или отказе в возбуждении уголовного дела; о передаче сообщения по подследственности или в суд по делам частного обвинения.

[9] Об утверждении Инструкции о процессуальной деятельности органов дознания Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов [Электронный ресурс]: приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 23 октября 2014 г. № 150. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.01.2020).

[10] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации: федер. закон от 3 февраля 2014 г. № 7-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 558.

[11] В федеральном законе к основным направлениям (всего их десять) деятельности военной полиции, которые нацелены на борьбу с преступностью, относятся:1) обеспечение правопорядка, закон-

Следует отметить, что в приведенных законодательных актах и УПК РФ имеется разночтение: в Федеральном законе «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации» и Указе Президента РФ «Об утверждении Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации»[12] говорится о полномочиях органов военной полиции, а в ст. 40, 157 УПК РФ – начальников. Мы уже указывали на то, что это обусловливает различную организационно-процессуальную деятельность.

Общение с военнослужащими органов военной полиции показывает, что к предмету их деятельности относятся только преступления, совершенные лицами, в разной степени имеющими отношение к российской армии и в пределах территории военной части.

Часть 3 ст. 40 УПК РФ «взяла» на себя не свойственную ей функцию: регламентацию правового режима производства неотложных следственных действий. Заметим, что в данном случае речь идет об уголовных делах, на которые не распространяются правила о форме предварительного расследования.

Частичный статус органа дознания имеют следующие должностные лица:

1) капитаны морских и речных судов, находящихся в дальнем плавании, – по уголовным делам о преступлениях, совершенных на данных судах;

2) руководители геологоразведочных партий и зимовок, начальники российских антарктических станций и сезонных полевых баз, удаленных от мест расположения органов дознания, – по уголовным делам о преступлениях, совершенных по месту нахождения этих партий, зимовок, станций, сезонных полевых баз;

3) главы дипломатических представительств и консульских учреждений РФ – по уголовным делам о преступлениях, совершенных в пределах территорий данных представительств и учреждений.

Они в соответствии с ч. 3 ст. 40, ч. 4 ст. 146 УПК РФ наделяются следующими частичными полномочиями органа дознания, включающими четыре направления уголовно-процессуальной деятельности: 1) возбуждение уголовного дела; 2) выполнение НСД по преступлениям (любой подследственности), совершенным на контролируемой ими территории; 3) уведомление (незамедлительное) прокурора о начатом расследовании; 4) передача (незамедлительная) прокурору постановления о возбуждении уголовного дела при появлении реальной возможности для этого.

Законодатель оставил без внимания очень важную процессуальную функцию – рассмотрение сообщения о преступлении, без реализации которой не представляется возможным принять решение о возбуждении уголовного дела.

Анализ полномочий, которыми наделены перечисленные должностные лица по досудебному уголовному производству, исходя из субъективных и объективных факторов, организационно-процессуальных возможностей, позволяет сделать вывод о том, что они не в состоянии в полном объеме выполнить требования ни ст. 40, ни ст. 146 УПК РФ, а также ряда норм, предписывающих реализацию основополагающих принципов уголовного судопроизводства. Мы не сможем привести все характеризующие аргументы, поэтому лишь предельно кратко остановимся на отдельных из существующих обстоятельств. Возникает несколько организационно-процессуальных вопросов, в частности регистрация уголовного дела – получение номера. Полагаем, что и в век информационных технологий сделать это непросто применительно к условиям, в которых пребывают перечисленные должностные лица. Предписанная законом передача прокурору только постановления о возбуждении уголовного дела (ч. 4 ст. 146 УПК РФ) недостаточна для принятия законного и обоснованного процессуального решения (об отмене постановления о возбуждении уголовного дела). В нем содержится минимум информации. Таким образом, уже эти два обстоятельства выводят нас на нарушения законности, для устранения которых потребуются значительный промежуток времени и, наверное, другое уголовно-процессуальное производство. Считаем нецелесообразным всех перечисленных должностных лиц наделять такими серьезными полномочиями, заведомо зная, что они не выполнимы.

Предмет рассматриваемого исследования содержится и в ст. 157 УПК РФ, регламентирующей производство НСД по преступлениям, по которым производство предварительного следствия обязательно. Для их осуществления уполномочиваются определенные субъекты, устанавливаются их обязанности.

Государственные органы, наделенные полными полномочиями органа дознания, в соответствии с законом, при производстве НСД по указанным преступлениям реализуют толь-

ности и воинской дисциплины, а также осуществление в пределах своей компетенции противодействия преступности; 2) реализация полномочий органа дознания в Вооруженных Силах (подчеркнем, только в Вооруженных Силах).

[12] Об утверждении Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации: указ Президента РФ от 25 марта 2015 г. № 161 // СЗ РФ. 2015. № 13. Ст. 1909.

ко часть своих полномочий. Такими органами, исходя из п. 1–3 ч. 2 ст. 157 УПК РФ, являются:

1) органы внутренних дел[13]. Они проводят НСД, не вторгаясь в компетенцию органов Федеральной службы безопасности; таможенных органов; начальников органов военной полиции Вооруженных Сил РФ, командиров воинских частей, соединений, начальников военных учреждений и гарнизонов; начальников учреждений[14] и органов уголовно-исполнительной системы; иных должностных лиц;

2) органы Федеральной службы безопасности – по уголовным делам о преступлениях, указанных в п. 2 ч. 2 ст. 151 УПК РФ;

3) таможенные органы – по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. 173.1, 173.2, 174, 174.1, 189, 190, 193, 193.1, ч. 3 и ч. 4 ст. 194, ч. 2 ст. 200.1, ст. 200.2, 226.1, 229.1 УК РФ, ими выявленных.

Кроме перечисленных, имеются еще и органы исполнительной власти с полным статусом органа дознания в соответствии со ст. 40 УПК РФ и ст. 13 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» (мы об этом уже говорили). Однако ст. 157 УПК РФ «урезала их компетенцию и наделила» частичными полномочиями, направленными на: 1) принятие решения о возбуждении уголовного дела; 2) производство неотложных следственных действий по установленной законом категории преступлений; 3) передачу уголовного дела руководителю следственного органа в установленные сроки или в зависимости от ситуации на производство дознания по уголовным делам, указанным в ч. 3 ст. 150 УПК РФ (п. 3 ст. 149 УПК РФ)[15]; 4) осуществление розыскных и ОРМ для установления лица, совершившего преступление, по переданному уголовному делу, по которому не обнаружено лицо, совершившее преступление; 5) направление уведомления следователю о результатах розыскных и оперативно-розыскных мер (по преступлениям, по которым проводились НСД); 6) проведение по переданному уголовному делу следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий только по поручению следователя.

Статья 157 УПК РФ предоставляет право производства НСД и отдельным должностным лицам, наделенным полными и частичными полномочиями органа дознания. К таковым закон относит:

1) указанных нами военачальников[16];

2) начальников уголовно-исполнительной системы[17]. Эта законодательная установка нуждается в дополнительном рассмотрении. По действующему УПК РФ начальники учреждений (видимо исправительных) уголовно-исполнительной системы органами дознания не являются, к тому же законодатель не предоставил им право на принятие решения о возбуждении уголовного дела. Однако они имеют полномочия по производству неотложных следственных действий по определенной категории преступлений.

Возникает вопрос: как можно проводить такие действия, если еще не возбуждено уголовное дело?[18] Ведь в части 1 ст. 157 УПК РФ записано, что НСД производятся при условии возбуждения уголовного дела органом дознания. Практический выход из правовой коллизии должен быть следующим: орган уголовно-исполнительной системы (главное управление, управление, отдел ФСИН в субъекте РФ) возбуждает уголовное дело и поручает производство НСД соответствующему начальнику учреждения, на территории которого совершено преступление, относящееся к категории, указанной в законе. Либо, если имеет место территориальная удаленность учреждения от органа УИС, которому подчинено конкретное исправительное учреждение, то следует решить этот вопрос, взаимодействуя с близлежащим органом внутренних дел;

3) капитанов морских и речных судов[19];

4) руководителей геологоразведочных партий и зимовок, начальников российских антарктических станций и сезонных полевых баз[20];

5) глав дипломатических представительств и консульских учреждений РФ[21];

6) начальников органов уголовно-исполнительной системы[22].

[13] Вряд ли можно считать корректной отсылку п. 1 ч. 2 ст. 157 к п. 1 и 8 ч. 3 ст. 151 УПК РФ, так как в п. 1 ст. 151 УПК РФ речь идет о дознавателях органов внутренних дел, а не об органах дознания (по смыслу получается, что дознаватель – это орган дознания). Специально заметим, что п. 8 ст. 151 УПК РФ утратил силу (Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 329-ФЗ), а законодатель продолжает делать на него ссылку.

[14] Компетенция приведенных должностных лиц нуждается в отдельных комментариях, которые мы сделаем несколько ниже.

[15] Как нам представляется, ссылка ч. 3 ст. 157 на п. 3 ст. 149 УПК РФ является не совсем корректной, полагаем, что в нем речь идет о другом виде неотложных следственных действий (это отдельный предмет исследования).

[16] По уголовным делам о преступлениях, совершенных военнослужащими, гражданами, проходящими военные сборы, а также лицами гражданского персонала Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов в связи с исполнением ими своих служебных обязанностей или в расположении части, соединения, учреждения, гарнизона.

[17] По уголовным делам о преступлениях против установленного порядка несения службы, совершенных сотрудниками соответствующих учреждений и органов, а равно о преступлениях, совершенных в расположении указанных учреждений и органов иными лицами.

[18] Они не вправе осуществлять рассмотрение сообщения о преступлении и реализовывать уголовно-процессуальные средства, предусмотренные ст. 144 УПК РФ.

[19] По уголовным делам о преступлениях, совершенных на данных судах.

[20] По уголовным делам о преступлениях, совершенных по месту нахождения этих образований.

[21] По уголовным делам о преступлениях, совершенных в пределах их территорий.

[22] По уголовным делам о преступлениях против установленного порядка несения службы, совершенных сотрудниками учреждений и органов, а также иными лицами, в пределах закрепленной за ними территории.

Применительно ко всем перечисленным должностным лицам отметим следующее: вряд ли они смогут выполнить требование ст. 157 УПК РФ о направлении уголовного дела не позднее десяти суток после производства НСД руководителю следственного органа, равно как и не смогут осуществлять оперативно-розыскные мероприятия в случае, если лицо, совершившее преступление, не установлено.

Таким образом, на основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

1. Уголовно-процессуальное законодательство ориентирует на два основных вида[23] органов дознания, первые из которых наделяются полными, вторые – частичными полномочиями органа дознания. При этом в законе отсутствуют последовательность, однозначность восприятия одних и тех же положений, что порождает, как минимум, различное доктринальное толкование.

2. Уголовно-процессуальные нормы, регламентирующие полномочия органов дознания, нуждаются в конкретных корректировках, относящихся к предметному их изложению, исключению повторов. Следует отказаться от наделения полномочиями органа дознания, например, начальников военных гарнизонов, так как указанные военные формирования всегда соседствуют с военными прокуратурами, органами внутренних дел.

Напротив, в таких полномочиях нуждаются начальники исправительных учреждений. В них сосредоточен контингент, готовый к совершению преступлений ежеминутно, а отдельные из отбывающих наказание в виде лишения свободы находятся в состоянии перманентного совершения длящихся преступлений (лидеры преступных формирований).

3. Из статьи 40 УПК РФ следует исключить положения, не относящиеся к предмету ее регулирования. С этой целью часть третью названной статьи, в которой речь идет о производстве НСД, без указания их вида (без определения их предметной направленности), перенести в ст. 157 УПК РФ, где речь идет о неотложных следственных действиях, по которым производство предварительного следствия не обязательно. Таким образом, в ней будет сосредоточено положение, устанавливающее процедуры производства двух видов НСД.

4. Дать новую редакцию п. 5 ч. 2 ст. 157 УПК РФ или изъять из содержания указание на начальника учреждения уголовно-исполнительной системы, либо наделить (это более целесообразно) его полномочиями органа дознания.

5. Из п. 1 ч. 1. ст. 40 УПК РФ изъять положение о том, что иные органы исполнительной власти, наделенные федеральным законом правом производства оперативно-розыскных мероприятий, одновременно являются и органами дознания.

[23] В статье не рассматривались другие виды оснований классификации органов дознания.

Список литературы:

1. *Безлепкин Б. Т.* Уголовный процесс России: учеб. пособ. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2010.
2. *Белкин А. Р.* УПК РФ: конструктивная критика и возможные улучшения. М., 2015. Ч. IX.
3. *Гаврилов Б. Я., Милехин В. А.* Задачи, функции и структура органов дознания // Организация расследования преступлений органами внутренних дел. М., 2013.
4. *Захарова В. О.* Неотложные следственные действия в уголовном процессе России // Органы предварительного следствия в системе МВД России: история, современность, перспективы (к 50-летию со дня образования следственного аппарата в системе МВД России): матер. Всерос. науч.-практ. конф. (Москва, 18 апреля 2013 г.). М., 2013. Ч. II.
5. *Луковников Г. Д.* Органы дознания в системе досудебного производства по уголовным делам: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.

References:

1. *Bezlepkin B. T.* Ugolovnyj process Rossii: ucheb. posob. 6-e izd., pererab. i dop. M., 2010.
2. *Belkin A. R.* UPK RF: konstruktivnaya kritika i vozmozhnye uluchsheniya: v 2 ch. M., 2015. CH. IH.
3. *Gavrilov B. Ya., Milekhin V. A.* Zadachi, funkcii i struktura organov doznaniya // Organizaciya rassledovaniya prestuplenij organami vnutrennih del. M., 2013.
4. *Zaharova V. O.* Neotlozhnye sledstvennye dejstviya v ugolovnom processe Rossii // Organy predvaritel'nogo sledstviya v sisteme MVD Rossii: istoriya, sovremennost', perspektivy (k 50-letiyu so dnya obrazovaniya sledstvennogo apparata v sisteme MVD Rossii): mater. Vseros. nauch.-prakt. konf. (Moskva, 18 aprelya 2013 g.). M., 2013. CH. II.
5. *Lukovnikov G. D.* Organy doznaniya v sisteme dosudebnogo proizvodstva po ugolovnym delam: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 1999.
6. *Michurina O. V.* Koncepciya doznaniya v ugolovnom processe Rossijskoj Federacii

6. *Мичурина О. В.* Концепция дознания в уголовном процессе Российской Федерации и проблемы ее реализации в органах внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.
7. *Победкин А. В., Яшин В. Н.* Следственные действия. М., 2016.
8. *Погорелова Е. Н.* Особенности процессуальной деятельности дознавателя и органов дознания в уголовном процессе России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2008.
9. *Россинский С. Б.* Следственные действия. М., 2018.
10. *Цукрук М. В.* Процессуальная деятельность органов дознания в российском уголовном судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2004.
11. *Шурухнов Н. Г., Воеводина И. В.* Виды органов дознания – юридических лиц и органов дознания – должностных лиц: их компетенция по УПК РФ // Уголовное судопроизводство: стратегия развития: сб. науч. трудов второй Всерос. науч.-практ. конф. М., 2018.

Для цитирования:

Шурухнов Н. Г. Государственные органы, должностные лица, наделенные законодательством Российской Федерации полными и частичными полномочиями органа дознания: проблемы и предложения (в порядке обсуждения) // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 3 (55). С. 175–182.

i problemy ee realizacii v organah vnutrennih del: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2008.
7. *Pobedkin A. V., Yashin V. N.* Sledstvennye dejstviya. M., 2016.
8. *Pogorelova E. N.* Osobennosti processual'noj deyatel'nosti doznavatelya i organov doznaniya v ugolovnom processe Rossii: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Krasnoyarsk, 2008.
9. *Rossinskij S. B.* Sledstvennye dejstviya. M., 2018.
10. *Cukruk M. V.* Processual'naya deyatel'nost' organov doznaniya v rossijskom ugolovnom sudoproizvodstve: dis. ... kand. yurid. nauk. Irkutsk, 2004.
11. *Shurukhnov N. G., Voevodina I. V.* Vidy organov doznaniya – yuridicheskih lic i organov doznaniya – dolzhnostnyh lic: ih kompetenciya po UPK RF // Ugolovnoe sudoproizvodstvo: strategiya razvitiya: sb. nauch. trudov vtoroj Vseros. nauch.-prakt. konf. M., 2018.

For citation:

Shuruhnov N. G. State bodies and officials vested with full and partial powers of the inquiry body by the legislation of the Russian Federation: problems and suggestions (in the order of discussion) // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. № 3 (55). P. 175–182.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ, международное сотрудничество

Д. МУРАТ,
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: mdosimbek@mail.ru

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

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

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

УДК 351/354

Дата поступления: 15 марта 2020 г.
Дата принятия статьи в печать: 25 сентября 2020 г.

Актуальные вопросы формирования системы заслуг (merit system) в государственной службе Монголии

Actual issues of formation of the merit system in the public service of Mongolia

Аннотация

Актуальность: настоящая статья посвящена проблематике политико-правовых реформ государственной службы Монголии, связанной с внедрением одного из новых механизмов правового регулирования – системы заслуг (merit system – мерит системы), закрепленной в законе Монголии от 7 декабря 2017 г. «О государственной службе» в современной редакции, требующей тщательного изучения, анализа и предложений в правоприменительной деятельности.

Постановка проблемы: в последние годы понятие «система заслуг» (merit system) стало одним из наиболее интересных, актуальных и востребованных понятий в среде монгольских ученых и исследователей, а также правопри-

Annotation

The relevance of the study: this article is devoted to the study of political and legal reforms of the civil service of Mongolia in connection with the introduction of one of the new merit-based legal regulation mechanisms – the merit system (merit system), enshrined in the law of Mongolia dated December 7, 2017 «On public service» in new edition requiring careful and extensive and study.

The problem statement: in recent years, the concept of "merit system" is one of the most interesting, relevant and sought-after concepts among Mongolian scientists and researchers, as well as law enforcement in the field of public service, which necessitated the adoption of the law of Mongolia «On public service» in the new editorial staff. In this regard, the authors of the new edition

* Ранее – оперативный сотрудник Главного управления исполнения судебных решений Монголии.

** Previously – an operational officer of the main Department for the enforcement of judicial decisions in Mongolia.

менителей в области государственной службы, что и обусловило в свое время необходимость принятия закона Монголии от 7 декабря 2017 г. «О государственной службе» в новой редакции. В связи с этим перед авторами новой редакции проекта указанного закона стала задача провести обширные научные исследования данного понятия и его применения, в том числе и с учетом зарубежного опыта.

Цель исследования: изучить особенности и целесообразность применения системы заслуг государственной службы Монголии; установить преимущества понятия «система заслуг» (merit system); определить степень актуальности применения понятия «система заслуг» (merit system) в государственной службе Монголии.

Методы исследования: в ходе исследования применялся диалектический, логический, функциональный, системно-структурный методы, анализ и синтез, дедукция, индукция, позволившие провести сравнительно-правовой анализ.

Результаты и ключевые выводы: при проведении авторского исследования установлено, что система заслуг (merit system) имеет довольно сложную структуру, и преимуществом данного понятия является обеспечение условий, которые исключат неуместное участие политических партий в назначении госслужащих на должности и их излишнее влияние на нормальную деятельность государственных органов. Главный акцент актуальности применения понятия «система заслуг» заключается в том, что все этапы государственной службы Монголии включают в себя систему карьерного роста, базирующуюся на системе заслуг. Несмотря на то, что показатели правонарушений в правоприменительной практике при назначении граждан на государственные должности все еще существуют, отчасти подобные факты связаны с так называемой системой добычи. Эта тенденция показывает, что на современном историческом этапе и в перспективе развития государственной службы Монголии необходимо четкое соблюдение закона и алгоритма правоприменения, связанного с системой заслуг.

Ключевые слова: *государственная служба Монголии; система заслуг; система добычи; соотношение современных понятий; Закон «О государственной службе Монголии»; принципы системы заслуг.*

of the draft of the said law are faced with the task of conducting extensive scientific research taking into account foreign experience.

The purpose of the study: to study the features and feasibility of applying the merit system of public service of Mongolia; to establish the advantages of the concept of “merit system” (merit system); determine the degree of relevance of the use of the concept of “merit system” (merit system) in the public service of Mongolia.

The research methods: in the course of the study, dialectical, logical, functional, systemic-structural methods were used, and analysis, synthesis, deduction, induction, which allowed a comparative legal analysis.

The result and key findings: when conducting the author’s research, it was established that the merit system has a rather complex structure, and the advantage of this concept is to ensure conditions that preclude the inappropriate participation of political parties in the appointment of civil servants to posts and their excessive influence on the normal activities of state bodies. The main emphasis on the relevance of applying the concept of «merit system» is that all stages of Mongolian public service include a career development system based on a merit system. Despite the fact that the indicators of violations in law enforcement practice when appointing citizens to government posts still exist, partly such facts are associated with the so-called «extraction system». This trend shows that at the present historical stage and in the future development of the civil service of Mongolia. strict adherence to the law and enforcement algorithm related to the merit system is necessary.

Key words: *Mongolian public service; merit system, production system; correlation of modern concepts; the law «On the Mongolian public service», principles of the merit system.*

Введение

В современный период развития Монголии все чаще возникает потребность решения вопросов формирования системы учета заслуг на государственной службе. Основными причинами такой потребности стали различные государственные предпосылки. Так, после перехода на демократическую систему разви-

тия общества граждане стали чаще требовать от правительства обеспечения устойчивого развития государства, кардинальной разработки и реализации эффективной политики во всех сферах жизни. Кроме того, монгольское население желает обеспечения доступности реализации полноценной политики в процессе укрепления демократических начал и принципов для всего народа.

В истории развития и реформирования государства в целом, как и системы государственной службы в частности, начиная с 1990 г. и по сегодняшний день осуществлялся целый ряд этапов развития. Первые четыре этапа знакомы государственным служащим Монголии, интересующимся вопросами формирования заслуг на государственной службе. Пятый этап был выделен нами самостоятельно, исходя из основных исторических тенденций развития госслужбы.

Итак, рассмотрим *первый этап*. Ключевой особенностью первого этапа реформ, т. е. исторического пятилетнего периода с 1990 по 1995 г., стало создание новой системы управления государственного органа в связи с принятием Конституции Монголии в новой редакции. В этот период времени также создается и новая система государственных органов, в том числе система правоохранительных органов на основе Конституции.

Второй этап – это период с 1995 по 2002 г., т. е. семь лет. Его начало ознаменовалось тем, что в 1995 г. был принят Закон Монголии от 12 января 1995 г. «О государственной службе», т. е. в государстве впервые был принят многоотраслевой закон, регулирующий основные отношения, возникающие в процессе государственной службы. Организация государственной службы и системы правоохранительных органов, в соответствии с данным законом, также стала важным историческим этапом в развитии современных систем и компонентов правоохранительных органов Монголии в этот период.

Третий этап охватывается шестилетним периодом – с 2002 по 2008 г. В самом его начале, т. е. в 2002 г., был принят Закон Монголии от 27 февраля 2002 г. «О финансовом управлении государственной службой», который установил методологию расчета эффективности деятельности государственной службы при планировании и подведении итогов деятельности, что являлось новейшим методологическим способом в системе государственной службы. Кроме того, на данном этапе повысились полномочия центрального государственного органа (Совета государственной службы), еще в большей степени утвердив его независимость от политики и обеспечив квалифицированность государственной службы и правоохранительных органов.

Четвертый этап реформирования государственной службы длился девять лет с 2008 по 2017 г. Его долгую продолжительность можно объяснить тем, что в 2008 г. в Закон «О государственной службе» были внесены значительные изменения. В частности, государственным служащим было строго запрещено быть членами политических партий, участвовать в какой-либо политической пропаганде выборов, также было запрещено необоснованно увольнять или освобождать государственных служащих от должности [11, с. 83].

Следующий, предлагаемый для выделения непосредственно автором в результате проведенного научного исследования *пятый этап* проистекает из истории государства; это этап реформы государственной службы и правоохранительных органов, который начался с 2017 г. и продолжается по настоящее время.

Итак, 7 декабря 2017 г. Великим государственным хуралом Монголии был принят Закон «О государственной службе» в новой редакции, который положил начало новому этапу развития и реформирования системы государственной службы. С этого времени реформа государственной службы и правоохранительных органов была направлена на то, чтобы отделить государственную службу от политики и внедрить систему заслуг (merit system – мерит систему), которая обеспечивает квалифицированность и стабильность системы государственной службы и правоохранительных органов, основанной на компетенции государственных служащих [7].

Следует уточнить, что термин *«заслуга»* или *«merit»* может означать «заслугу, положительные стороны сотрудников, приемлемость». В области управления человеческими ресурсами (т. е. кадрового управления) такое понятие разъясняет, что подбор, прием и назначение сотрудника и кандидата осуществляется на основе соответствующих с человеческим потенциалом сотрудника основных требований к государственным служащим, которые необходимы для реализации целей и функций государственного органа [3, с. 63].

Под системой заслуг (от англ. «merit system») понимается практика продвижения и найма государственных служащих, основанная на их компетентности, а не на их политических связях и взглядах. Кроме того, система заслуг предполагает карьерное продвижение государственных служащих и конкурсы на замещение вакантных должностей, в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой госслужащих [11, с. 15].

Так, согласно ст. 3.1.3 Закона Монголии от 7 декабря 2017 г. «О государственной службе» термин ***«система заслуг»*** означает, что при решении вопросов отбора и приема граждан на государственную службу, дальнейшего прохождения, выдвижения и вознаграждения необходимо опираться на личные знания, образование, профессию, специализацию, навыки, опыт и результаты работы[1].

Исходя из изученной нами литературы и мнений ученых о системе заслуг, следует сделать вывод о том, что существуют два разных подхода к трактованию системы заслуг (merit system), а именно в узком и широком содержательных смыслах.

Так, одна группа ученых считает, что система заслуг является только частью человеческого ресурса при отборе, назначении и продвижении по службе госслужащих. Другая группа ученых убеждена, что это управление человеческими ресурсами, осуществляемое путем отбора и продвижения госслужащих на государственной службе, с созданием соответствующей системы классификаций, приоритетов, зарплат и премий, поощрения хорошего выполнения работы, а также определения основных направлений политики в области обучения и развития госслужащих и т. п. [1, с. 57].

Государственная служба Российской Федерации, исходя из кадровой политики [5, с. 10], по многим параметрам в основном преобладает, например, над «системой добычи» [3]. Как свидетельствуют исторические данные, в советский период развития России и на этапах так называемой «перестройки», когда президентами России были М. С. Горбачев и Б. Н. Ельцин, система комплектования кадров государственного аппарата в Российской Федерации использовалась по так называемой системе добычи.

Система добычи (образовано от англ. «spoils system») – практика продвижения и найма правительственных служащих, когда победившие на выборах президент или партия формируют состав государственных органов из своего окружения и своих сторонников. При такой системе во власть допускаются только хорошо знакомые «политической элите» люди, связанные круговой порукой [9].

Таким образом, система заслуг (merit system) – практика продвижения и найма правительственных служащих, основанная на их компетентности, а не на их политических связях – является противоположностью системы добычи, хотя формально конкурсы проводятся и там и там (табл.).

[1] О государственной службе: закон Монголии от 7 декабря 2017 г. // Т рийн мэдээлэл. 2018. № 1. Ст. 1006.

Таблица

Сравнительная таблица основных отличительных критериев системы добычи и системы заслуг

Системы / Критерии	Система добычи Parrainage (франц.) Paternalisme (англ.) Spoils system (америк.)	Система заслуг Concours (франц.) Merit system (америк.)
1	2	3
Оперативность формирования государственного аппарата	Быстро	Медленно
Служебная верность руководителю	Предан	Самостоятелен
Квалификация служащего	Решающего значения не имеет	Высокая
Образование	Не требуется	Специалист управления
Принцип	Лояльности	Нейтральности
Стоимость системы	Дешево	Дорого

Таким образом, основным отличием системы заслуг от системы добычи являются специальные требования к качествам государственного служащего, к его квалификации в области государственного управления [6].

В США, например, во время реформы государственной службы в 1883 г. Конгресс принял

Закон о гражданской службе, известный обществу как закон Пэндлтона («Закон об организации гражданской службы»), который сделал систему заслуг обычной практикой. Законом Пэндлтона вводились конкурсы и экзамены на замещение государственных должностей, запрещалось использование служебного положения в политических целях, возбранялись побочные доходы чиновников [8].

Многие ученые приводят в своих работах ряд примеров и выводов о системе заслуг (merit system) государственной службы США.

Научный анализ, проведенный нами, показал, что в целом в системе заслуг можно выделить 9 принципов и 12 запрещающих положений, вместе с тем напрямую соотносящихся друг с другом.

Первоначально рассмотрим 9 принципов системы заслуг:

1. При подборе и приеме на государственную службу сотрудников, а также их назначении на должность следует придерживаться принципов открытости и честности, а также конкуренции.

2. Равное и справедливое отношение к персоналу и к кандидатам.

3. Равная оплата за работу равной ценности и поощрение хорошего исполнения работы.

4. Предпочтение честности, справедливости поведения отдельного сотрудника и заботы об общественном мнении.

5. Эффективное, действенное использование и управление сотрудниками.

6. Учет результатов работы сотрудника при решении любой служебной проблемы, связанной с использованием человеческого ресурса (повышение, понижение, вознаграждение, наказание, продвижение по службе, увольнение, отстранение кадров и т. д.).

7. Эффективное обучение персонала для улучшения служебных показателей государственного органа и сотрудника.

8. Защита сотрудников от негативных политических последствий и принуждений.

9. Обеспечение независимости служебной деятельности госслужащих от политического влияния [2, с. 213].

Далее подробнее остановимся на 12 запрещающих положениях или действиях системы заслуг (merit system) в управлении человеческим ресурсом[2]. Так, в частности, запрещается [2, с. 12]:

1. Проявлять дискриминацию в отношении какого-либо служащего или кандидата на занятие должности по признаку расы, цвета кожи, национального происхождения, пола, физических недостатков, семейного положения или политической принадлежности.

2. Принуждать лицо к политической деятельности или совершать действия против какого-либо служащего или кандидата на занятие должности.

3. Заставлять сотрудника или кандидата совершать противоправные действия.

4. Вводить в заблуждение любого сотрудника или препятствовать осуществлению им прав на участие в конкурсе при найме на службу.

5. Влиять на какое-либо лицо таким образом, чтобы оно отказалось от участия в конкурсе на замещение должности с целью улучшить и ухудшить перспективы других сотрудников при найме на службу.

6. Оказывать предпочтение или предоставлять преимущество, не предусмотренное законом, или применять особые правила служащего либо кандидата на занятие должности с целью улучшить и ухудшить перспективы других лиц при найме на службу.

7. Назначать, нанимать или отстаивать назначение, наем на должность государственной службы любого лица, которое является родственником ответственного должностного лица.

8. Совершать или отказывать в совершении кадровых действий в отношении любого служащего или кандидата на занятие должности в порядке наказания за публичное оглашение информации.

9. Совершать или отказывать в совершении действия в отношении служащего или кандидата на занятие должности в виде наказания за реализацию права на обжалование, которое установлено законом.

10. Проявлять дискриминацию в отношении служащего или кандидата за несвязанные со служебной деятельностью действия.

11. Совершать или отказывать в совершении действий, которые нарушают какой-либо закон, реализующий принципы системы заслуг.

12. Умышленно нарушать многолетние привилегии сотрудника за прохождение службы.

Таким образом, государственная служба в значительной степени должна быть независима от политики. В ней прежде всего важно соблюдать обеспечение государственной службы квалифицированным человеческим ресурсом.

Обобщая всю вышеизложенную информацию, приходим к следующим выводам.

В ходе проведения анализа системы государственной службы Монголии нами выявлены проблемы, усложняющие функционирование структуры такой системы, например – проблемы применения системы добычи. Основы-

[2] В нормативных правовых актах Монголии термин «человеческий ресурс» начал употребляться в связи с принятием Закона «О государственной службе», который действует с 1995 г. Поэтому в этой статье мы употребляем термин «человеческий ресурс» равнозначно (тождественно) терминам «кадры» или «персонал».

ваясь на основных идеях действующего Закона «О государственной службе» и других нормативных актах, которые регулируют управление человеческим ресурсом, можно утверждать, что система государственной службы Монголии, имеющая систему заслуг (merit system), включающую все аспекты карьерной системы [4, с. 18], должна расцениваться как наиболее эффективная и перспективная.

Основанием для реализации такого вывода могут послужить, например, следующие требования:

– в соответствии с законом Монголии от 7 декабря 2017 г. «О государственной службе» Монголия должна придерживаться в деятельности принципов профессионализма и стабильности;

– от граждан, впервые поступивших на государственную службу, в соответствии с законом и другими положениями о государственной службе требуются соответствующие специализация, образование и навыки;

– приостановка партийной принадлежности государственных служащих, предоставление условий защиты от незаконного увольнения и необоснованного перевода сотрудников на другую должность не должна реализовываться в зависимости от результатов политических выборов;

– заработная плата государственных служащих должна базироваться на методе сетевого вознаграждения, который является основной характеристикой системы карьерного роста, исходя из иерархии должностей и стажа службы[3];

– установленный срок стажерства, максимального возраста службы, системы обучения должны быть включены в систему оценки эффективности работы.

Несмотря на то, что вышеприведенные выводы нашего анализа сделаны преимущественно на основе нормативных правовых актов, касающихся системы и принципов государственной службы Монголии, они могут свидетельствовать и о том, что показатели правонарушений, как следует из правоприменительной практики, объясняются и тем, что система государственной службы Монголии все еще отчасти сохраняет систему добычи.

Например, после выборов парламента в 2016 г. (Государственного Великого Хурала) выигравшая партия назначила на вышестоящие государственные должности лиц из своего окружения и окружения своих сторонников.

Поэтому одним из наиболее важных направлений по реализации системы заслуг в системе государственной службы или в системе правоохранительных органов является обеспечение условий, которые исключат участие политических партий в назначении госслужащих на должности и их влияние на нормальную деятельность государственных органов.

Таким образом, как следует из сложившейся практики «от системы добычи к системе заслуг», за исторический период развития государственной политики человеческого ресурса Монголии, начинающегося с 1990 г., можно почерпнуть как положительный, так и отрицательный опыт, который необходимо учитывать при дальнейшем формировании эффективной системы заслуг (merit system – мерит системы) в государственной службе Монголии и развитии этого института в новых законодательных актах.

[3] О государственной службе: закон Монголии от 7 декабря 2017 г. // Төрийн мэдээлэл. 2018. № 1. Ст. 1008.

Список литературы:

1. *Батсүх Ш.* Төрийн албаны шинэтгэлийн асуудлууд // Төрийн алба, Хүний нөөц. УБ., 2017.
2. *Байгал Д.* Төрийн албаны тогтолцоо // Төрийн алба, Хүний нөөц. УБ., 2017.
3. *Ветрова Е.А.* Основы государственного управления: учеб.-метод. пособ. 2-е изд. М., 2018.
4. *Зумбэрэлхам Д.* Монгол Улсын төрийн албанд мерит зарчмыг төлөвшүүлэх нь / Төрийн алба, Хүний нөөц. УБ., 2017.
5. *Лозовицкая Г.П.* Генезис формирования кадровой политики МВД России: научно-исследовательский аспект // Российская полиция: три века служения Отечеству: сборник статей Юбилейной междунар. науч. конф.: в 2 ч. / под ред. В.Л. Кубышко. М., 2019.

References:

1. *Batsүh Sh.* Tөrijn albany shinetgelijn asuudluud // Tөrijn alba, Hүnij nөөc. UB., 2017.
2. *Bajgal D.* Tөrijn albany togtolcoo // Tөrijn alba, Hүnij nөөc. UB., 2017.
3. *Vetrova E.A.* Osnovy gosudarstvennogo upravleniya: ucheb.-metod. posob. 2-e izd. M., 2018.
4. *Zumberelham D.* Mongol Ulsyn tөrijn alband merit zarchmyg tөlөvshүүlekh n' / Tөrijn alba, Hүnij nөөc. UB., 2017.
5. *Lozovickaya G.P.* Genezis formirovaniya kadrovoj politiki MVD Rossii: nauchno-issledovatel'skij aspekt // Rossijskaya policiya: tri veka sluzheniya Otechestvu: sbornik statej Yubilejnoj mezhdunar. nauch. konf.: v 2 ch. / pod red. V. L. Kubyshko. M., 2019.

6. Официальный сайт «Национальный открытый институт г. Санкт-Петербург». URL: https://noironline.ru/ (дата обращения: 07.03.2020).
7. Төрийн албаны зөвлөл // Официальный сайт Совета государственной службы Монголии. URL: http://www.csc.gov.mn/s/9/9 (дата обращения: 10.02.2020).
8. Толкование слов «Система заслуг» // Официальный сайт словари и энциклопедии. URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/1439399/ (дата обращения: 04.02.2020).
9. Толкование слов «Система добычи» // Официальный сайт Академик и Толкования. URL: https://academic2.ru/Система%20добычи_27641798 (дата обращения: 07.03.2020).
10. Формирование кадровой политики и управление персоналом государственной службы: учеб. пособ. / Н. В. Сердюк и др.; под общей ред. Г. П. Лозовицкой. М., 2019.
11. *Цогтоо Б.,* Монгол Улсын төрийн хөгжилт, мерит тогтолцооны асуудлууд / Төрийн алба, Хүний нөөц. УБ., 2017.

6. Oficial'nyj sajt «Nacional'nyj otkrytyj institut g. Sankt-Peterburg». URL: https://noironline.ru/ (data obrashcheniya: 07.03.2020).
7. Tөrijn albany zөvlөl // Oficial'nyj sajt Soveta gosudarstvennoj sluzhby Mongolii. URL: http://www.csc.gov.mn/s/9/9 (data obrashcheniya: 10.02.2020).
8. Tolkovanie slov «Sistema zaslug» // Oficial'nyj sajt slovari i enciklopedii. URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/1439399/ (data obrashcheniya: 04.02.2020).
9. Tolkovanie slov «Sistema dobychi» // Oficial'nyj sajt Akademik i Tolkovaniya. URL: https://academic2.ru/Sistema%20dobychi_27641798 (data obrashcheniya: 07.03.2020).
10. Formirovanie kadrovoj politiki i upravlenie personalom gosudarstvennoj sluzhby: ucheb. posob. / N. V. Serdyuk i dr.; pod obshchej red. G. P. Lozovickoj. M., 2019.
11. *Cogtoo B.,* Mongol Ulsyn tөrijn hөgzhilt, merit togtolcoony asuudluud / Tөrijn alba, Hүnij nөөc. UB., 2017.

Для цитирования:

Мурат Д. Актуальные вопросы формирования системы заслуг (merit system) в государственной службе Монголии // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 3 (55). С. 183–189.

For citation:

Murat D. Actual issues of formation of the merit system in the public service of Mongolia // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. № 3 (55). P. 183–189.

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ретроспектива

И. А. ПОТЁМКИН,
начальник отдела по изучению проблем истории МВД России
Академия управления МВД России
Российская Федерация, 125171, г. Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

E-mail: igor.potiomkin@yandex.ru

А. Ю. КЛИМОВ,
главный научный сотрудник отдела по изучению проблем истории МВД России, доктор исторических наук, доцент
Академия управления МВД России
Российская Федерация, 125171, г. Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8
E-mail: klimovandrey2008@rambler.ru

Научная специальность:
12.00.01 – теория и история права и государства; история правовых учений.

I. A. POTYOMKIN,
Head of the Department for the Study of History of the Ministry of the Interior of Russia
Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia
Russian Federation, 125171, Moscow, Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: igor.potiomkin@yandex.ru

A.Yu. KLIMOV,
Doctor of History, Associate Professor, Chief Researcher of the Department for the Study of History of the Ministry of the Interior of Russia
Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia
Russian Federation, 125171, Moscow, Zoi i Alexandera Kosmodemyanskikh St., 8
Scientific speciality:
12.00.01 – Theory and History of Law and State; History of Legal Doctrines.

УДК 351.74

Дата поступления: 22 апреля 2020 г.
Дата принятия статьи в печать: 25 сентября 2020 г.

Проблемы реформирования полиции в период политического кризиса правительства Александра II (1879 г. – начало 1881 г.)

Problems of police reform during the political crisis of the government of Alexander II (1879 – early 1881)

Аннотация

Актуальность статьи обусловлена тем, что в процессе реформирования органов внутренних дел, который продолжается на современном этапе развития российской государственности, особое значение приобретает осмысление богатого исторического опыта реформирования полиции в Российской империи. Творческий подход к опыту реформ прошлого позволит избежать просчетов и ошибок при проведении реформ в современных условиях.

Annotation

The relevance of the article is due to the fact that in the process of reforming the internal Affairs bodies, which continues at the present stage of development of the Russian state, the understanding of the rich historical experience of police reform in the Russian Empire is of particular importance. A creative approach to the experience of past reforms will help to avoid mistakes and mistakes when implementing reforms in modern conditions.

The problem statement: the abolition of serf-

Постановка проблемы: отмена крепостного права в феврале 1861 г. значительно изменила социально-экономическую ситуацию в стране. Более 20 млн человек получили свободу, гражданские права, что повлекло необходимость проведения реформ местного самоуправления, судебной системы, а также полиции. Поэтому предметом настоящего исследования избрана деятельность правительства Российской империи в условиях политического кризиса по подготовке и проведению реформ правоохранительных органов, которые рассматриваются в статье на основе анализа не только осуществленных, но также и нереализованных проектов.

Цель исследования: выяснить причины реформ полицейских органов; рассмотреть деятельность правительственного аппарата по подготовке реформ от выдвижения идей до их реализации в законодательных актах; проанализировать причины инертности и непоследовательности правительства в реорганизации полиции, несмотря на то, что необходимость преобразования была в полной мере осознана правительством еще в начале XIX в.

Методы исследования: методологической основой исследования является диалектико-материалистический метод, в рамках которого применяются и иные методы изучения государственно-правовых явлений. В статье используется принцип историзма, предусматривающий логически последовательный и всесторонний анализ исторических событий в их взаимосвязи и взаимообусловленности.

Результаты и ключевые выводы: проведенная Александром II «революция сверху», получившая название среди современников «эпоха великих реформ», привела к значительной перестройке полицейской системы России. Возникавшие в ходе реформы проблемы, пути их решения рассматриваются в статье в контексте исторической ситуации. Подготовка проектов полицейской реформы, их обсуждение в высших правительственных учреждениях отмечены противостоянием между представителями различных течений в среде высшей бюрократии. В результате законы о полиции, принимавшиеся в рассматриваемый период, носили компромиссный и поэтому косметический характер, что не могло не сказаться отрицательно на организации и деятельности полиции. Несмотря на положительную направленность реформы, она имела половинчатый, незавершенный характер.

Ключевые слова: *полиция, правоохранительные органы, реформа, Министерство внутренних дел, Российская империя, Александр II, политический кризис.*

dom in February 1861 significantly changed the socio-economic situation in the country. More than 20 million people were granted freedom and civil rights, which necessitated reforms of local government, the judicial system, and the police. Therefore, the subject of this research is the activity of the government of the Russian Empire in the context of a political crisis in the preparation and implementation of law enforcement reforms, which are considered in the article based on the analysis of not only implemented, but also unrealized projects.

The purpose of the study: to find out the reasons for police reform; to examine the activities of the government apparatus in preparing reforms from the introduction of ideas to their implementation in legislation; to analyze the reasons for the inertia and inconsistency of the government in police reorganization, despite the fact that the need for transformation was fully realized by the government at the beginning of the XIX century.

The research methods: the methodological basis of the research is the dialectical-materialistic method, in which other methods of studying state and legal phenomena are used. The article uses the principle of historicism, which provides a logically consistent and comprehensive analysis of historical events in their relationship and interdependence.

The results and key conclusions: Alexander the II's «revolution from above», which was called among his contemporaries «the era of great reforms», led to a significant restructuring of the Russian police system. The problems that arose during the reform and the ways to solve them are considered in the article in the context of the historical situation. The preparation of police reform projects and their discussion in the highest government institutions are marked by a confrontation between representatives of various trends in the higher bureaucracy. As a result, the police laws adopted during the period under review were of a compromise and therefore cosmetic nature, which could not but have a negative impact on the organization and activities of the police. Despite the positive orientation of the reform, it had a half-hearted, incomplete character.

Key words: *police, law enforcement agencies, reform, Ministry of internal Affairs, Russian Empire, Alexander II, political crisis.*

На современном этапе исторического развития российской государственности процесс реформирования органов внутренних дел не останавливается. Вместе с тем поиск путей совершенствования правоохранительной системы сопровождается возникновением различных противоречий и кризисных явлений. Это в свою очередь обусловливает необходимость учета огромного количества факторов, позволяющих добиться повышения эффективности и качества работы правоохранительных органов. Одним из этих факторов, несомненно, является богатый исторический опыт осуществления реформ полиции в Российской империи. Он представляет собой неиссякаемый источник важнейшей информации, которую несет тот или иной исторический период. Использование этой информации в современных условиях дает возможность понять направления необходимых преобразований в социальном институте органов правопорядка.

Правление императора Александра II на протяжении четверти века вошло в российскую историю как время масштабных, или, как их называют, «великих реформ». Но такой продолжительный отрезок времени в государственном управлении был неоднороден и условно делится на периоды. За время царствования Александра II сменилось шесть министров внутренних дел.

С момента вступления на престол императора Александра Николаевича в феврале 1855 г. начинается интенсивная подготовка к реформам, в том числе и полицейской. Министерство внутренних дел в это время возглавлял типичный представитель предшествующей эпохи Дмитрий Гаврилович Бибиков, который считал, что никакие преобразования в управлении страной не помогут искоренить преступность, поэтому не видел смысла в проведении каких-либо реформ. Энергичный, исполнительный, волевой человек – он никогда не отступал от своих взглядов и не поддавался ничьему влиянию, откуда бы оно ни исходило. Не став сторонником реформ, Д.Г. Бибиков в августе 1855 г. оставил пост министра.

Министром внутренних дел был назначен действительный тайный советник Сергей Степанович Ланской, которого император сразу выделил из старой «команды» своего отца. Выражая свое недовольство отчетами губернаторов и министров, он 4 апреля 1858 г. в Совете министров отметил: «Что это были за отчеты? Одна лесть и лесть, а самое дело все спутано, или о нем даже не говорится. Первый отчет, который уже во вступлении моем на престол я прочел с истинным удовольствием, был Ваш, Сергей Степанович. Вы сказали мне правду, хотя и горькую, но полезную, я увидел все, что у нас есть, в натуральном его виде и еще благодарю, благодарю Вас» [10].

С.С. Ланской не сомневался в успехах широких реформ и полностью разделял благие намерения государя. В это время главное направление деятельности Министерства внутренних дел было посвящено крестьянской реформе. В отношении полиции основной упор был сделан на общую (исполнительную) полицию – уездную и городскую, которые, по мнению С.С. Ланского, находились в плачевном состоянии и не справлялись со своими обязанностями. Члены созданной в 1859 г. комиссии о губернских и уездных учреждениях, проанализировав термины «общая» и «исполнительная», пришли к выводу об их тождественности. Требовалось глубокое реформирование прежде всего уездной полиции. Уже осенью 1856 г. по указанию министра внутренних дел создается особая комиссия по преобразованию земской полиции. Император поддержал данное решение.

Самый активный этап реформ Александра II датируется периодом с 1861 по 1868 г. В это время под руководством министра внутренних дел П.А. Валуева шла интенсивная работа по реформированию полицейских учреждений. Документом первостепенной важности стали «Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний, по общему учреждению управляемых» от 25 декабря 1862 г. [18]. Но некоторые важные законопроекты в силу противоборства политических «партий» в высшем эшелоне власти и сопротивления министра финансов не были полностью реализованы. Например, представленный в 1867 г. П.А. Валуевым в правительство и Государственный совет проект реорганизации уездной полиции, который разрабатывался полицейским отделом комиссии о губернских и уездных учреждениях.

Следующий этап – замедление реформ пришелся на 70-е гг. XIX в. Но по линии дальнейшего реформирования полицейских учреждений огромные усилия были приложены министром внутренних дел А.Е. Тимашевым. Правда, и ему многое не удалось реализовать по той же причине, что и П.А. Валуеву. Например, проект Министерства внутренних дел «Об устройстве полиции и учреждении полицейской стражи в губерниях, управляемых по общему учреждению» от 16 марта 1873 г., представленный в Госсовет. Под конец своей деятельности на посту министра А.Е. Тимашев все же смог «продавить» два важных документа. 9 июня 1878 г. Высочайшим указом Александра II было утверждено «Временное положение о полицейских урядниках в 46-ти губерниях, по общему учреждению управляемых» [13, 23], на основании которого начал формироваться институт полицейских урядников. Должност-

ные обязанности урядников, а также их права были закреплены в специальной «Инструкции полицейским урядникам» [9], подготовленной Министерством внутренних дел, согласованной с министром юстиции Д.Н. Набоковым, начальником III отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии (далее – СЕИВК) Н.В. Мезенцовым, а также министром финансов М.Х. Рейтерном и утвержденной 19 июля 1878 г. А.Е. Тимашевым. Инструкцию и памятку урядники обязаны были всегда носить с собой в сумке. Необходимо отметить, что представленную Тимашевым в Комитет министров 13 июня 1878 г. записку «Об усилении средств уездной полиции» правительство приняло благосклонно и согласилось с его предложениями [21]. Следующий важнейший документ – «Проект правил о сотских в 46-ти губерниях, по общему учреждению управляемых» был представлен в июле 1878 г. [19]. Он дорабатывался уже под руководством нового министра внутренних дел.

А.Е. Тимашева осенью 1878 г. на посту министра сменил товарищ министра Л.С. Маков, ставший сначала управляющим, а в феврале 1879 г. – новым министром внутренних дел. Л.С. Маков возглавил министерство в тяжелые последние годы правления императора Александра II, когда, несмотря на победу в русско-турецкой войне 1877–1878 гг., в России начался спад промышленного производства. К тому же последовавшие за этим в 1879–1880 гг. голод и неурожаи привели к началу острого кризиса политической системы Российского государства. Этому способствовали и нарастающее народническое движение, террористическая деятельность «Земли и воли» и «Народной воли». Землевольцы с 1878 г. перешли к тактике индивидуального террора. Но государственной безопасностью занималась политическая полиция: III Отделение СЕИВК и жандармский корпус, шефом которого был начальник III отделения. Министерству внутренних дел они не подчинялись. Половинчатый характер реализации реформ, оставшиеся после крестьянской реформы крепостнические пережитки, ухудшение экономического положения народных масс, серьезные недостатки в государственном управлении – все это также способствовало тому, что империя вошла в полосу политического кризиса.

Процесс реализации указа о полицейских урядниках, дальнейшее формирование корпуса урядников легли на плечи нового министра внутренних дел (на введение указа отводился период с 1 июля 1878 г. по 1 ноября 1879 г.). В начале марта 1879 г. губернаторами в Министерство внутренних дел были представлены сведения о состоянии и деятельности полицейских урядников. Корпус насчитывал 4 700 человек. Но 270 из них были уволены со службы, как неспособные к исполнению служебных обязанностей по этой должности [22].

В соответствии с указом в 46 губерниях России для усиления уездной полиции были учреждены должности полицейских урядников. Распределение количества должностей урядников осуществлялось в соответствии с местными условиями, причем по губерниям должности распределял министр внутренних дел, рассредоточение урядников между уездами – губернатор, а между станами – уездный исправник. Утверждение в должности производилось исправником, после чего урядник причислялся к Министерству внутренних дел. Важность такой должности, как полицейский урядник, на определенном этапе сыграло свою позитивную роль. Между тем институт урядников не мог до конца решить проблемы, существовавшие в низших сферах уездной полиции. В связи с этим при рассмотрении в Комитете министров вопроса об учреждении должности урядника в июне 1878 г. была обозначена проблема укрепления корпуса сотских. Представители Министерства внутренних дел в ходе подготовки «Временного положения о полицейских урядниках», а также в процессе его обсуждения в Комитете министров с особой настойчивостью заявили о «безотлагательной необходимости изменения действующих узаконений о сотских и десятских» [24]. Однако первые итоги функционирования института полицейских урядников не принесли ожидаемых результатов: «Несмотря на первоначальный успех в своей деятельности, в скором времени выяснилось, что полицейские урядники не оправдали возложенные на них надежды Министерства внутренних дел и не оказались надежным институтом уездной полиции [1].

Не был одобрен Кабинетом министров разработанный под руководством А.Е. Тимашева и представленный им осенью 1878 г. проект Правил о сотских от Министерства внутренних дел. Кроме классической причины недостатка финансовых средств, был подвергнут критике порядок комплектования должностей сотских и десятских, а также полезность и необходимость такого административно-полицейского подразделения, как околоток. Назначенному в ноябре 1878 г. новому министру Л.С. Макову пришлось сходу втягиваться в процесс доработки обоих проектов: по урядникам и сотским. Отметим, что по реализации указа о полицейских урядниках Л.С. Маков не сумел ни отстоять многие здравые позиции, ни предложить правительству весомые аргументы.

28 февраля 1879 г. он представил в Государственный совет доработанный проект Правил о сотских с пояснительной запиской «Об изме-

нении действующих постановлений о сотских и десятских». На объединенных заседаниях Департамента законов и Департамента гражданских и духовных дел Государственного совета, которые прошли 28 апреля и 12 мая 1879 г., состоялось рассмотрение проекта Правил о сотских. В ходе обсуждения опять были высказаны серьезные замечания, такие как отсутствие разъяснений прав и обязанностей сотских, необозначение порядка взаимодействия сотских с волостной и сельской администрацией. Также указывалось на необходимость разработки служебной инструкции сотским. Кроме того, отмечено значительное сокращение в ходе преобразований общей численности сотских.

От 48 000 сотских и 220 000 десятских оставалось до 20 000 человек. Годовое жалованье сотского составляло 72 рубля, выдавалось оно в волостном управлении. Если не было своего жилья, то местное население обязано было его предоставить, а для передвижения в пределах околотка – выделить подводу. Численность сотских в 46-ти губерниях, по уточненным данным, составила 19 400 человек. Число сотских в езде устанавливало уездное по крестьянским делам присутствие (где не было присутствия – временные коллегии). Решение присутствия или коллегии утверждалось губернатором.

По поводу резкого уменьшения числа сотских Л.С. Маков заметил, что лучше меньше, да лучше. Лучше меньшее число достойных сотских будет исполнять обязанности, но более эффективно, чем большое количество, деятельность которых, как сказал министр, «по их личной неблагонадежности представляется более вредной, чем полезной» [20]. Правда, позиция министра не возымела должного воздействия. В Госсовете решили, что 20 000 сотских будут не в состоянии заменить бывший личный состав низшей полиции, да и многие населенные пункты останутся без представителей полиции. В этой позиции также была своя необходимость. Ведь тогда не было таких технических средств, которые могли бы обеспечить количественное сокращение за счет технико-оперативной мобильности. В распоряжении был только гужевой транспорт, а расстояния на наших российских просторах, порой в условиях бездорожья, лишали какой-либо оперативности.

В постановлении Госсовета просматриваются все существовавшие на тот момент противоречия и различные подходы как к реформе полиции, так и к реформам в целом. Александр II утвердил отрицательное постановление Государственного совета, но при этом оставил за Министерством внутренних дел право выбора варианта дальнейшей подготовки реформы полиции. Все было отправлено назад в министерство на окончательную доработку. Судя по всему, два фактора влияло на это: внешний – шла русско-турецкая война, затратная для госказны, и внутренний – наступил кризис государственного управления и внутренней политики. Частности уходили на второй план.

Кризис внутренней политики в стране медленно продвигался к своему апогею. Страну захлестнула волна политического, или, как принято было говорить, революционного терроризма. После покушения Каракозова на царя в 1866 г. этот вал только нарастал. Из покушений на высокопоставленных лиц, вызвавших широкий общественный резонанс, можно отметить следующие: покушение на петербургского градоначальника генерал-лейтенанта Ф.Ф. Трепова в январе 1878 г. революционеркой, народницей-террористкой Верой Засулич (позднее она была оправдана судом, что еще больше расколо общество); убийство харьковского генерал-губернатора князя Дмитрия Кропоткина; покушение на императора революционером-террористом А.К. Соловьёвым; дерзкое убийство шефа жандармов и главы III отделения СЕИВК генерал-лейтенанта, генерал-адъютанта, члена Госсовета Н.В. Мезенцова в августе 1878 г. революционером-террористом, землевольцем С.М. Кравчинским.

Н.В. Мезенцов одним из первых после покушения на Ф.Ф. Трепова предложил власти развернуть по всей империи контрреволюционную пропаганду в народной среде, а в образованной среде – пропаганду посредством печатной информации осуществлять «через кружки, имеющие целью препятствовать дальнейшему развитию революционных замыслов» [25]. Но власти не хватило мужества ее принять. Было лишь одобрено предложение руководителя политической полиции шире развернуть контролируемую III Отделением сеть секретных агентов, внедряемых в революционные круги. Для этого было выделено 400 тыс. рублей. Однако этого уже было недостаточно. Не смог переломить ситуацию в противодействии революционному терроризму и сменивший погибшего И.В. Мезенцова в должности руководителя политической полиции генерал-адъютант, генерал от инфантерии А.Р. Дрентельн, который в марте 1879 г. сам чуть было не погиб в Петербурге от руки террориста.

Апрельское и ноябрьское покушения (1879 г.) на императора, взрыв в Зимнем дворце 5 февраля 1880 г., подготовленный и осуществленный революционером-террористом Степаном Халтуриным, в результате которого погибло 11 и было ранено 56 человек, не смогла предотвратить политическая полиция. Экстремистская деятельность, перешедшая в террор подпольных революционно-террористических организаций, – «Зем-

ля и воля», особенно «Народная воля», стала большой проблемой не только для руководства политической полиции, но и правительства, и всей власти. Взрыв в Зимнем дворце побудил Великого князя Константин Константиновича сравнить возникшую политическую ситуацию в России с Францией. Он так записал в своем дневнике: «Мы переживаем время террора с той лишь разницей, что парижане в революции видели своих врагов в глаза, а мы их не только не видим и не знаем, но даже не имеем ни малейшего понятия об их численности... всеобщая паника» [8]. Нужны были новые управленческие решения в сфере государственной и общественной безопасности. Правительство наконец-то решило предпринять кардинальную реорганизацию полицейских органов, прежде всего политического сыска. Конечно, делать это нужно было раньше. И это показали дальнейшие события. Вскоре после взрыва в Зимнем Александр II подписал Именной указ, данный Сенату от 12 февраля 1880 г., о создании чрезвычайного органа государственной власти в Российской империи – Верховной распорядительной комиссии по охранению государственного порядка и общественного спокойствия. Комиссия объединяла в одних руках действия всех властей, включая деятельность политической полиции. Главным начальником комиссии был назначен харьковский генерал-губернатор, член Государственного совета, генерал от кавалерии граф М.Т. Лорис-Меликов. Таким образом, в руках начальника комиссии сосредотачивалась необъятная власть. Этим же указом упразднялась должность Временного Санкт-Петербургского генерал-губернатора [14].

После создания комиссии вместо А.Р. Дрентельна начальником III Отделения СЕИВК и командиром Отдельного корпуса жандармов стал друг наследника престола, будущего Александра III, генерал-майор П.А. Черевин. За все годы существования (с 1826 г.) III Отделение ни разу не подвергалось независимой ревизии. Взялся за это М.Т. Лорис-Меликов, который и поручил члену комиссии – сенатору И.И. Шамшину провести тщательную ревизию ведомства летом 1880 г. По итогам проверки сенатор заключил, что дела в спецслужбе велись крайне небрежно. В рассмотренных политических делах (1 500) были выявлены нарушения, многие люди были выпущены необоснованно на свободу. Секретное делопроизводство велось с нарушениями требований. Иногда листы из дел находились даже у чиновников на дому. Подбор кадров осуществлялся непрофессионально. В результате в ряды спецслужбы затесался народоволец Н.В. Клеточников, который работал там целых два года и из-за которого агентурная сеть понесла невосполнимую потерю. Были и другие существенные недостатки.

26 февраля 1880 г. М.Т. Лорис-Меликов подготовил и направил императору Александру II «Всеподданнейший доклад», в котором обосновал необходимость объединения всех полицейских властей. Он считал это «единственным верным путем для достижения успехов в мерах против крамолы». По всей видимости, его предложение было обусловлено информацией из полученной им записки под названием «К реформе полиции». Записка не имела подписи, об авторе известно только то, что он «прослужил Отечеству 35 лет, из них 23 года в полиции». В ней отмечалось: «Правительство не может быть довольно полицией, которая не знает, что надо знать, опаздывающая всегда и везде и розыски которой редко успешны. Печать глумится над полицией, народ боится ее, а люди побогаче не уважают ее» [5]. Автор записки указывал на причины промахов в работе полиции и предлагал конкретные меры по ее реформированию, такие как: «...объединить полицию под одним руководством, слить жандармскую и общую полицию, нравственно возвысить полицию» [6] и др.

1 августа 1880 г. М.Т. Лорис-Меликов представил Александру II доклад, подготовленный по результатам проверки III Отделения сенатором И.И. Шамшиным. Доклад назывался «О преобразовании полиции», в котором предлагалось ликвидировать III Отделение и сосредоточить только в Министерстве внутренних дел все функции как укрепления общественной безопасности, так и борьбы с антигосударственными выступлениями. В документе «приводились ссылки на опыт западноевропейских стран, на труды известных зарубежных ученых в области административного, государственного права. Очевидно, в подготовке этой записки принимал участие известный ученый в области зарубежного и российского государственного права А.Д. Градовский. С момента назначения М.Т. Лорис-Меликова Главным начальником Верховной распорядительной комиссии он являлся его постоянным консультантом» [2]. Решая вопросы государственного управления в сфере общественной безопасности, М.Т. Лорис-Меликов стремился реализовать сложную задачу завоевания доверия общества к власти, при этом решительно осуждая радикальные террористические методы борьбы с властью. Одним из аргументов в пользу объединения руководства полицией под одной «крышей» он называл обеспечение постоянного внимания «центрального управления к глубокому упрочению между всеми полицейскими органами чувства законности...», а о связи правительства с полицией утверждал, что «можно

прийти к заключению о чрезвычайной важности для государственной жизни такой же тесной связи правительства с полицией, какая существует по отношению к войску» [3].

М.Т. Лорис-Меликов сам предложил царю упразднить Верховную распорядительную комиссию, а также в связи с ликвидацией III Отделения, исполнявшего функции головного органа политической полиции, весь аппарат передать в объединенный орган – Департамент государственной полиции, который должен находиться под властью министра внутренних дел. Штат III Отделения был небольшой – 72 человека, но при передаче он уменьшился еще на пять человек. По денежному содержанию М.Т. Лорис-Меликов предлагал сделать Департамент элитным ведомством, чтобы служащие Департамента полиции Министерства внутренних дел могли бы «получить большее жалованье, чем другие чиновники этого министерства» [11].

6 августа 1880 г. Верховная распорядительная комиссия, собиравшаяся всего пять раз, но выполнившая свою миссию, по указу Александра II была упразднена. Этим же указом «О закрытии Верховной Распорядительной Комиссии и упразднении III Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии» служба политической полиции, именующаяся III Отделением, упразднялась «с передачей дел оного в ведение Министерства Внутренних Дел, образовав особый, для заведования ими, в составе Министерства Внутренних Дел, Департамент Государственной Полиции, впредь до возможности полного слияния высшего заведования полицией в Государстве в одно учреждение упомянутого Министерства» [15].

Министром внутренних дел и одновременно шефом Отдельного корпуса жандармов был назначен М.Т. Лорис-Меликов, товарищами министра стали М.С. Каханов и П.А. Черевин. Бывший теперь уже министр Л.С. Маков был назначен министром почт и телеграфов и одновременно директором Департамента духовных дел иностранных исповеданий (ДДДИИ). Оба подразделения выведены были из состава МВД при его реорганизации. Правда, вскоре Департамент духовных дел опять вошел в состав министерства, так как его вывод был признан неудачной трансформацией. ДДДИИ плотно взаимодействовал с Департаментом полиции.

Первоначально Департамент государственной полиции состоял из трех делопроизводств – распорядительного, законодательного и секретного. Позднее появились и другие подразделения. Например, Особый отдел, преемник Третьего делопроизводства, в составе которого находились: специальная картотека, содержавшая карточки со сведениями о 55 тысячах политически неблагонадежных; коллекция фотографических снимков 20 тыс. лиц, проходивших по политическому сыску; библиотека нелегальных и запрещенных изданий [7]. Распорядительное делопроизводство заведовало общеполицейскими делами, распределением кредитов и личным составом общеполицейской части; законодательное делопроизводство занималось составлением полицейских инструкций, циркуляров и подготовкой законопроектов, а также ведало организацией полицейских учреждений в Российской империи; секретное делопроизводство до 1 января 1898 г. осуществляло политический сыск, гласный и негласный надзор, борьбу с терроризмом, политическими партиями и массовым движением, охрану царя, руководство заграничной агентурой, наружным и внутренним наблюдением на территории Российской империи [12].

15 ноября 1880 г. император подписал два указа: «О соединении департаментов государственной полиции и полиции исполнительной в одно учреждение – Департамент государственной полиции» [16]; «Об учреждении Судебного отдела в составе Министерства внутренних дел» [17].

Сделано это с целью «сосредоточения заведования всеми полицейскими делами в одном центральном учреждении Министерства и объединения полицейского управления на местах» [4]. Если говорить о государственной безопасности, то эти шаги были приняты в правильном направлении, но, как показали ближайшие события, оказались запоздалыми. Тяжелый бюрократический механизм государственной машины не позволил вовремя и в полной мере реализовать первые кардинальные шаги по укреплению государственной безопасности.

В это же время, осенью 1880 г., была предпринята очередная попытка реформирования городской, уездной и железнодорожной полиции путем создания «Первой подготовительной комиссии по дальнейшему реформированию полиции» под председательством товарища министра П.А. Черевина, которая работала до конца 1881 г. Еще ее называли «Комиссией по переустройству низших органов полиции». Эта комиссия подготовила объемный документ по реорганизации уездной полиции, представила некоторые предложения по реорганизации городской полиции и железнодорожных жандармских полицейских управлений, освобождению полиции от несвойственных ей функций, коснулась в обсуждении и вопроса взаимоотношений Корпуса жандармов и общей полиции. Таким образом, было предложено много новаторских решений, однако большинство из них не были закреплены законодательно.

Несмотря на предпринимаемые правоохранительными органами меры, 1 марта 1881 г. в результате террористического акта был убит Александр II. Реформатора и близкого сподвижника Александра II М.Т. Лорис-Меликова, с восшествием на престол императора Александра III, на посту министра в мае 1881 г. сменил граф Н.П. Игнатьев, при котором были приняты важнейшие государственные документы чрезвычайного характера – «Положения об усиленной и чрезвычайной охране». Ушли в отставку и другие министры-«либералы». Начиналась эпоха императора Александра III, который отклонился от курса либеральных реформ своего отца. Это отразилось и на дальнейшем направлении реформирования полицейских органов власти. Проводимые изменения касались в основном внутренних структурных преобразований Департамента полиции и политической полиции в целом.

Все силы правительства были брошены на преодоление политического кризиса в империи, ликвидацию революционной ситуации и политического терроризма. Так, в марте 1882 г. вышло два важных ведомственных акта Министерства внутренних дел – секретное «Положение о негласном полицейском надзоре» и «Положение о полицейском надзоре». В декабре этого же года император Александр III утвердил «Положение об устройстве секретной полиции в империи», после чего начались организационно-штатные мероприятия по созданию таковой. Появились Охранные отделения.

Важнейшие вопросы преобразования полицейских органов уже во время правления Александра III продолжились, несмотря на сворачивание либеральных реформ в других сферах. С 1881 г. вновь начала свою деятельность «Первая подготовительная комиссия по дальнейшему реформированию полиции», так называемая «кахановская комиссия» под председателем М.С. Каханова (бывшим при М.Т. Лорис-Меликове товарищем министра внутренних дел). Это была «Особая комиссия для составления проектов местного управления», созданная по инициативе последующего министра внутренних дел Н.П. Игнатьева, которая работала до 1885 г., где рассматривались в том числе и вопросы реформирования исполнительной полиции. Однако попытки дальнейшего ее реформирования в 80-е гг. XIX в. остались, к сожалению, на уровне проектов. Были реализованы лишь отдельные положения «кахановской комиссии», а также предприняты некоторые реорганизационные меры для преобразования городской полиции и столичной (Санкт-Петербурга и Москвы). Усилили и уголовный розыск.

Общее значение реформ Александра II можно сформулировать следующим образом: реформами было положено начало комплексного преобразования страны; сделаны первые шаги к развитию в Российской империи индустриального общества. Проведенная Александром II, как он говорил, «революция сверху», получившая среди современников название «Эпоха великих реформ», привела к значительной перестройке полицейской системы России. В ходе реформирования были объединены уездная и городская полиция, усилен низовой аппарат полиции, повышен уровень профессиональных требований к полицейским, изменены принципы комплектования полиции, полиция освобождена от несвойственных функций, увеличен аппарат политической полиции, объединены общая и политическая полиции, что положило начало созданию единой системы полицейских органов в стране. Вместе с тем практически все проекты реформирования полиции в ходе их обсуждения в различных правительственных инстанциях сопровождались противоборством между апологетами разнообразных течений в высшей чиновничьей среде, что придавало итоговым законодательным актам, как правило, компромиссный, а порой декларативный характер.

Список литературы:

1. *Ахметов Ч.Н.* Институт полицейских урядников: профессиональная подготовка и социально-материальное обеспечение его деятельности (вторая половина XIX – начало XX века): монография. СПб., 2018.
2. *Борисов А.В., Малыгин А.Я., Мулукаев Р.С.* Полиция Российской империи: монография. М., 2014.
3. Всеподданнейшая записка М.Т. Лорис-Меликова // Политическая полиция и политический терроризм в России (вторая половина XIX – начало XX века). М., 2001.

References:

1. *Ahmetov Ch. N.* Institut policejskih uryadnikov: professional'naya podgotovka i social'no-material'noe obespechenie ego deyatel'nosti (vtoraya polovina XIX – nachalo XX veka): monografiya. SPb., 2018.
2. *Borisov A.V., Malygin A.Ya., Mulukaev R.S.* Policiya Rossijskoj imperii: monografiya. M., 2014.
3. Vsepoddannejshaya zapiska M.T. Loris-Melikova // Politicheskaya policiya i politicheskij terrorizm v Rossii (vtoraya polovina XIX – nachalo XX veka). M., 2001.

4. Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ). Ф. 109. Оп. 55. 1880. Д. 98. Л. 139 а.
5. ГАРФ. Ф. 569. Оп. 1. Д. 104. Л. 1–1 об.
6. ГАРФ. Ф. 569. Оп. 1. Д. 104. Л. 29–29 об.
7. Государственность России. Словарь-справочник. Кн. 2. М., 1999 г.
8. *Зайончковский П. А.* Верховная распорядительная комиссия (К вопросу о кризисе верхов) // Вопросы истории сельского хозяйства, крестьянства и революционного движения в России. М., 1964.
9. Инструкция полицейским урядникам, утвержденная министром внутренних дел 19 июня 1878 г. СПб., 1878.
10. О всеподданнейших отчетах в царствование Александра Николаевича. Из записок современника // Русский архив. 1911. № 10.
11. *Перегудова З. И.* Департамент полиции и местные учреждения политического розыска // Жандармы России. Политический розыск в России XV–XX вв. М., 2001 г.
12. *Перегудова З. И.* Политический сыск в России (1880–1917). М., 2000.
13. Полное Собрание Законов Российской Империи (далее – ПСЗРИ). Собр. 2. Т. 53. Отд. I. № 58610.
14. ПСЗРИ. Собр. 2. Т. 54. № 60492.
15. ПСЗРИ. Собр. 2. Т. 55. Ч. 1. № 61279.
16. ПСЗРИ. Собр. 2. Т. 55. Ч. 1. № 61550.
17. ПСЗРИ. Собр. 2. Т. 55. Ч. 1. № 61551.
18. Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф. 1149. Оп. 5. Д. 87-а.
19. РГИА. Ф. 1149. Оп. 9. Д. 33. Л. 11–16.
20. РГИА. Ф. 1149. Оп. 9. Д. 33. Л. 92–92 об.
21. РГИА. Ф. 1286. Оп. 53. Д. 271. Л. 4 об–5.
22. РГИА. Ф. 1286. Оп. 53. Д. 271. Л. 535.
23. РГИА. Ф. 1286. Оп. 53. Д. 271. Л. 74.
24. *Тот Ю. В.* Реформы уездной полиции в правительственной политике России в XIX веке: дис. ... д-ра ист. наук. СПб., 2003.
25. Энциклопедия секретных служб России / сост. А. И. Колпакиди. М., 2004.

Для цитирования:

Потёмкин И. А., Климов А. Ю. Проблемы реформирования полиции в период политического кризиса правительства Александра II (1879 г. – начало 1881 гг.) // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 3 (55). С. 190–198.

4. Gosudarstvennyj arhiv Rossijskoj Federacii (dalee – GARF). F. 109. Op. 55. 1880. D. 98. L. 139 a.
5. GARF. F. 569. Op. 1. D. 104. L. 1–1 ob.
6. GARF. F. 569. Op. 1. D. 104. L. 29–29 ob.
7. Gosudarstvennost' Rossii. Slovar'-spravochnik. Kn. 2. M., 1999 g.
8. *Zajonchkovskij P. A.* Verhovnaya rasporyaditel'naya komissiya (K voprosu o krizise verhov) // Voprosy istorii sel'skogo hozyajstva, krest'yanstva i revolyucionnogo dvizheniya v Rossii. M., 1964.
9. Instrukciya policejskim uryadnikam, utverzhdennaya ministrom vnutrennih del 19 iyunya 1878 g. SPb., 1878.
10. O vsepoddannejshih otchetah v carstvovanie Aleksandra Nikolaevicha. Iz zapisok sovremennika // Russkij arhiv. 1911. № 10.
11. *Peregudova Z. I.* Departament policii i mestnye uchrezhdeniya politicheskogo rozyska // ZHandarmy Rossii. Politicheskij rozysk v Rossii XV–XX vv. M., 2001 g.
12. *Peregudova Z. I.* Politicheskij sysk v Rossii (1880–1917). M., 2000.
13. Polnoe Sobranie Zakonov Rossijskoj Imperii (dalee – PSZRI). Sobr. 2. T. 53. Otd. I. № 58610.
14. PSZRI. Sobr. 2. T. 54. № 60492.
15. PSZRI. Sobr. 2. T. 55. CH. 1. № 61279.
16. PSZRI. Sobr. 2. T. 55. CH. 1. № 61550.
17. PSZRI. Sobr. 2. T. 55. CH. 1. № 61551.
18. Rossijskij gosudarstvennyj istoricheskij arhiv (dalee – RGIA). F. 1149. Op. 5. D. 87-a.
19. RGIA. F. 1149. Op. 9. D. 33. L. 11–16.
20. RGIA. F. 1149. Op. 9. D. 33. L. 92–92 ob.
21. RGIA. F. 1286. Op. 53. D. 271. L. 74.
22. RGIA. F. 1286. Op. 53. D. 271. L. 4 ob.
23. RGIA. F. 1286. Op. 53. D. 271. L. 535.
24. *Tot Yu. V.* Reformy uezdnoj policii v pravitel'stvennoj politike Rossii v XIX veke: dis. ... d-ra ist. nauk. SPb., 2003.
25. Enciklopediya sekretnyh sluzhb Rossii / sost. A. I. Kolpakidi. M., 2004.

For citation:

Potyomkin I. A., Klimov A. Yu. Problems of police reform during the political crisis of the government of Alexander II (1879 – early 1881) // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. № 3 (55). P. 190–198.

Г.Г. САРКИСЯН,
старший преподаватель кафедры
оперативно-разыскной деятельности
Академия управления МВД России
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

E-mail: djegan@mail.ru

G.G. SARKISYAN,
Senior Lecturer of the Department of Operational
and Investigative Activities
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia
Russian Federation, 125171, Moscow,
Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8
E-mail: djegan@mail.ru

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

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

УДК 343.985

Дата поступления: 4 марта 2020 г.
Дата принятия статьи в печать: 25 сентября 2020 г.

История развития криминалистических учетов полиции в Российской империи (1715–1917 гг.)

The history of the development of forensic police records in the Russian Empire (1715–1917)

Аннотация

Актуальность рассмотрения ретроспективы криминалистических учетов полиции обусловлена стремительным ростом использования информационных систем и современных технологий в деятельности полиции.

Постановка проблемы: как показывает многолетняя практика, в основе полицейской деятельности лежит криминалистическая регистрация, осуществляемая в различной форме еще на Руси и прошедшая путь от клеймения до высокотехнологичных способов фиксации информации о преступлениях, лицах, их совершивших, и связанных с ними предметах и т. д. Это свидетельствует о неразрывной связи полицейской деятельности, в частности оперативно-розыскной работы, с ее информационно-аналитическом обеспечением, осуществляемым специальными оперативными подразделениями. В настоящее время существует необходимость дальнейшего совершенствования данной работы с учетом накопленного опыта.

Цель исследования: анализ накопленного опыта ведения и использования полицией Российской империи криминалистических учетов со времени учреждения указом императора Петра I от 20 мая 1715 г. полицейского аппарата и до событий 1917 г., выделение ключевых событий, повлиявших на развитие криминали-

Annotation

The relevance of considering the retrospective of criminalistics police records is due to the rapid growth in the use of information systems and modern technologies in the activities of the police.

The problem statement: as shown by many years of practice, the basis of police activity is forensic registration, carried out in various forms in Russia and has gone from stigmatizing to high-tech ways of recording information about crimes, their perpetrators and related subjects, etc. This testifies to the inextricable connection of police activity, in particular, intelligence activities, with its information and analytical support, carried out by special intelligence units. Currently, there is a need for further improvement of this work, taking into account the experience gained.

The objective: to analyze the experience gained by the police and the use of the Russian Empire from the time of the establishment of the police apparatus by the decree of Emperor Peter I of May 20, 1715 until the events of 1917 of forensic records, with the aim of further improving the information and analytical support of the intelligence activities of the internal affairs bodies of the Russian Federation.

The research methods: dialectics, hermeneutics, analysis, (in the selection and study of material on the topic); historical and legal (in the study

стических учетов полиции, в том числе с целью дальнейшего изучения и понимания процесса становления информационно-аналитического обеспечения оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации.

Методы исследования: диалектика, сравнение, системный анализ (при подборе и изучении материала по теме); историко-правовой (при изучении правовых явлений и теорий в их историческом развитии, а также нормативных правовых актов, утративших силу).

Результаты и ключевые выводы: основными событиями, повлиявшими на развитие криминалистических учетов полиции в Российской империи (1715–1917 гг.), являются: создание в России указом императора Петра I полицейского аппарата (20 мая 1715 г.); создание Министерства полиции, в котором на Первое отделение Департамента полиции исполнительной были возложены сбор статистических данных, ведение специальных учетов по преступлениям, регистрация происшествий, фактов рождения и смерти (25 июля 1811 г.); учреждение Статистического отделения Министерства полиции (20 ноября 1811 г.); создание Статистического совета и Центрального статистического комитета при Министерстве внутренних дел (30 апреля 1863 г.); отмена клеймения в России как способа опознания и регистрации (1863 г.); учреждение в Санкт-Петербурге антропометрического бюро (1890 г.); введение в России дактилоскопии для регистрации и розыска преступников (1906 г.); создание в Министерстве юстиции Центрального дактилоскопического бюро (30 декабря 1906 г.); введение в Департамент полиции Министерства внутренних дел Регистрационного бюро (на местах в сыскных подразделениях введены регистрационные отделения или бюро (9 апреля 1907 г.)); издание «Инструкции чинам сыскных отделений» – основного руководства по регистрационной работе полиции России до 1917 г. (1910 г.); упразднение Департамента полиции с заменой его на Временное управление по делам общественной полиции и по делам личной и имущественной безопасности граждан (11 марта 1917 г.); издание постановления Временного правительства «Об учреждении милиции» и «Временного положения о милиции» (17 апреля 1917 г.).

Ключевые слова: *криминалистические учеты; криминалистическая регистрация; полицейские учеты; уголовная регистрация; Российская империя; Департамент полиции; сыскные подразделения; регистрационные бюро; антропометрические бюро; дактилоскопия.*

of legal phenomena and theories in their historical development and normative legal acts that have expired).

The results and key findings: the main events that influenced the development of forensic police records in the Russian Empire (1715–1917) are: the creation in Russia of a police apparatus by decree of Emperor Peter I (05/20/1715); the creation of the Ministry of Police. The first branch of the Police Department of the executive ministry collected statistical data, dealt with crime accounting, registration of incidents, facts of birth and death, for which special types of accounting were introduced (07.25.1811); the establishment of the Statistics Division of the Ministry of Police (11/20/1811); creation of the Statistical Council and the Central Statistical Committee under the Ministry of Internal Affairs (04/30/1863); the abolition of branding in Russia as a way of identification and registration (1863); the establishment in St. Petersburg of the anthropometric bureau (1890); the introduction of fingerprinting in Russia as a method of tracing and registering criminals (1906); the creation of the Central Fingerprint Bureau in the Ministry of Justice (12/30/1906); the introduction of the Registration Bureau of the Police Department of the Ministry of Internal Affairs; registration departments or bureaus have been created in the detective units in the field (04/09/1907); publication of the «Instructions to the ranks of the detective departments» – the main guide to the registration work of the Russian police until 1917 (1910); the abolition of the Police Department and the creation in its place of the Provisional Directorate for Public Police and for the Personal and Property Security of Citizens (03/11/1917); publication of the Decree of the Provisional Government «On the establishment of the police» and the «Provisional Regulation on the Police» (04/17/1917).

Key words: *forensic records, forensic registration, police records, criminal registration, Russian Empire, Police Department, detective units, registration bureaus, anthropometric bureaus, fingerprinting.*

Осведомленность и оперативное получение информации во все времена играли важную роль в обеспечении правопорядка. Учеты и регистрация преступников в различной форме существовали на Руси с давних времен. Подтверждения этому пришли вместе с распространением письменности, о чем свидетельствуют некоторые документы, вышедшие в начале второго тысячелетия и сохранившиеся до нашего времени.

Процесс формирования и использования криминалистических учетов, прошедший эволюционный путь от примитивных и негуманных форм в виде клеймения до научно обоснованных способов фиксации криминалистически значимой информации о преступлениях, лицах, их совершивших, и связанных с ними предметах и т. д., в различное время именовался по-разному, и содержание такой работы также отличалось. В настоящее время его измененная и усовершенствованная форма именуется информационно-аналитическим обеспечением, ранее в течение продолжительного времени ее называли криминалистической регистрацией, которая, безусловно, представляла собой только отдельные части современного подхода [15, с. 214–218].

До сих пор нет единого мнения по данному понятию. Даже в научных изданиях, входящих в число основных результатов исследований, просматриваются различные подходы. Употребляются такие термины в зачении «уголовная регистрация», «полицейские учеты», «криминалистическая регистрация», «криминалистические учеты» [3, с. 43]. Но и по своей сущности данные термины не полностью идентичны, так как в различное время разными учеными представлялся дифференткый круг задач, включающий в себя данную работу. Как справедливо отмечал Р. С. Белкин, учение о криминалистической регистрации остается в числе наименее разработанных частных криминалистических теорий, притом что исторически элементы этого учения появились еще до консолидации криминалистических знаний в самостоятельную науку [2, с. 185].

Криминалистическая регистрация и аналитическая работа субъектов профессионального сыска имеют глубокие исторические корни. Генезис оперативно-розыскного анализа и криминалистической регистрации в нашей стране тесно связан с работой полицейских аппаратов, а впоследствии – с деятельностью Министерства внутренних дел и ряда других правоохранительных органов.

В начале XVIII в. с созданием полицейских структур появляются и криминалистические учеты, как необходимая часть правоохранительной деятельности. Впервые в России специальный полицейский аппарат (регулярная полиция) был создан в Петербурге указом Петра I (1682–1725 гг.) от 20 мая 1715 г. [8]. Одновременно была учреждена полицейская канцелярия, при которой состояли офицеры, унтерофицеры и рядовые полицейские. В мае 1718 г. в столице была введена должность генерал-полицмейстера, а в Москве – должность обер-полицмейстера.

Основные обязанности столичной полиции Петр I определил в Пунктах, данных Санкт-Петербургскому генерал-полицмейстеру (25 мая 1718 г.), в их числе: охрана порядка, учет питейных заведений (шинков), квартир для карточной игры, приезжающих в столицу, «всех гуляющих и слоняющихся людей» и др. В пункте 9 предписывалось учитывать и досматривать все подозрительные дома, в которых совершаются «карточные игры и другие похабства...», «дабы все таковые мерзости, от чего всякое зло и лихо происходит, были ниспровергнуты».

Кроме того, в пункте 11 полиции предписано «также накрепко смотреть приезжающих, какие люди, чтоб всякий хозяин тотчас объявил, кто к нему станет, и какой человек буде утаить, непрямым именем скажет, таких хозяев наказанием ссылать на галеры, с отобранием всего, что имеет; равным образом и об отъезжающих объявлять, так и о работниках; ежели какой хозяин наймет кого из гулящих на работу, чтоб прежде дать знать о нем, дабы под тем видом не было какого беглого солдата или матроса и прочих».

Одним их своих наиболее значимых преобразований Петр I считал проведение реформы центрального управления, связанной с заменой прежних исполнительных органов власти – приказов – новыми коллегиями. Вместо десятков приказов, часто дублировавших деятельность друг друга, в 1717–1720 гг. было создано 12 коллегий, причем только три находились в Санкт-Петербурге (Коллегия иностранных дел, Воинская коллегия и Адмиралтейская, или Морская коллегия).

Девять других коллегий – Юстиц-коллегия (судебная), Ревизион-коллегия (финансовый контроль), Камер-коллегия (ведомство доходов), Коммерц-коллегия (торговля), Берг-коллегия (горное дело), Мануфактур-коллегия (производство) и Вотчинная коллегия (промышленность), а также приравненные к ним Штатс-контора (ведомство расходов) и Главный магистрат (городское управление) – оставались в Москве [1, с. 46].

Коллегии не охватывали всех сторон государственного управления. Вне сферы их деятельности оказались почта, полиция, просвещение, медицина и т. д. Для руководства этими направлениями деятельности создавались центральные учреждения под различными назва-

ниями: канцелярии, палаты, конторы и др. Параллельно с коллегиями некоторое время продолжала действовать и часть старых приказов.

Задачи, функции, структура и порядок работы коллегий и другие аспекты их деятельности были определены на законодательном уровне в Генеральном регламенте 1720 г. (полное название – «Генеральный регламент или устав, по которому государственные коллегии, також и все оных принадлежащих к ним канцелярий и контор служители, не токмо во внешних и внутренних учреждениях, но и во отправлении своего чина, подданнейше поступать имеют»). Здесь же приводились общие правила составления документов и устанавливались требования к написанию их отдельных реквизитов.

Интерес с точки зрения криминалистической регистрации представляет тот факт, что в период формирования коллежского делопроизводства были заложены основы организации хранения документов. Именно в этот период появился термин «архив», который является неотъемлемой частью формирования, использования и хранения криминалистически значимой информации в существующих на тот момент учетах. Генеральный регламент предписал иметь два архива: общий (для всех коллегий) и специальный (для коллегии иностранных дел и коммерц-коллегии).

Таким образом, указанный нормативный правовой акт явился первым в России законодательным источником, регулировавшим порядок работы с документами в центральных государственных учреждениях с момента их создания до поступления в архив [4].

Особенно, по нашему мнению, следует выделить положения Генерального регламента, связанные с защитой сведений ограниченного доступа, циркулировавших в коллегиях. По данному вопросу было строгое предписание: «Все дела в канцеляриях содержать тайно, под страхом смертной казни или вечной на галеры ссылки, с вырезыванием ноздрей и отнятием всего имущества», о чем наглядно свидетельствуют приводимые ниже первоисточники соответствующих правовых норм данного закона.

«...

Глава XXXVII

О содержании в коллегиях и канцеляриях дел тайно «Впрочем повелевает его величество накрепко, чтоб все, что при коллегиях чинится, а наипаче ежели такие дела, которые его царского величества высокой службе и интереса касаются, тайно содержаны и весьма прежде времени явны не были, по которым наипаче оные себя предостерегать и от безвременных речей удержатися имеют, которым в канцеляриях отправления поверены, под наказанием как напоследи в пятидесятой главе изображено есть».

...

Глава L. За добрые поступки о награждении, противу же того, ежели кто против должности погрешит, о штрафе «Сие есть, что его царское величество всем коллегиям ко общему известию всемилостивейшее объявлять изволит, и понеже его величество твердую надежду имеет, что все его коллегии и их служители и подданейшую верность по должности своей исполнять будут: того ради обнадеживает его царское величество верных своих истинных служителей своею особливою протекциею и высокою милостию, и обещает при всех приключающихся случаях, по учиненной пробе верности их и искусства, во всемилостивейшей памяти содержать и по заслугам награждать, противно же те, которые против своей должности оплошкою или вымыслом погрешат, неотменно наказаны будут по важности дела, яко же следует: 1. Когда кто злым образом на время, или вовсе, тайно из коллегийных писем и документов что унесет. 2. Или кто под каким-нибудь предлогом неправдиво учинит рапорт (или доношение), или о состоянии дела, и некоторые предложения и прочее тому подобное с умысла удержит, или весьма утаит, и полученный указ в действо не произведет. 3. Или кто протоколы или другие документы переправить фальшиво, и прочее в таких причинах подобное учинит. 4. Когда кто постороннему, кому не надлежит тайности коллегийны сообщить резолюции, прежде времени объявить протоколы, и потом которого члена голос или мнения покажет. 5. Или кто по дружбе, или по вражде, или из взятков, или других намерений что пренебрежет, которое ему чинить надлежало, таковым за преступление как вышним, так и нижним надлежит чинить смертная казнь, или вечная на галеру ссылка с вырезыванием ноздрей и отнятием всего имения; ежели же кто меньшее преступление учинить, как выше писано, таковым за преступление наказания чинить ссылкою на галеру временною, со отнятием всего или части имения, или лишением чина и тяжким штрафом (ежели впервые) по силе прегрешения»» [14, с. 127, 132].

Помимо Генерального регламента 1720 г., вопросы, связанные с защитой информации ограниченного доступа, нашли свое отражение и в других нормативных правовых актах. Например, в Царском указе от 4 апреля 1714 г. был введен особый порядок рассмотрения секретных дел [9]. Кроме того, правовая защита подобных сведений регулировалась высочайшими указами от 13 января 1724 г. «О написании секретных дел в партикулярных письмах» и от 16 января 1724 г. «О поручении секретных дел в Сенате благонадежным людям», а также в приказе

Правительствующего Сената от 5 марта 1724 г. «О надписях на пакетах, в которых секретные дела» [10]. В этих документах был заложен ряд основополагающих принципов организационной защиты информации ограниченного доступа, во многом актуальных до настоящего времени [16, с. 101–104].

Значительное увеличение территории страны и череда великих дел Петра I, предпринятых для укрепления Российской государственности, сопровождалась и существенным расширением информационного пространства и, соответственно, количества объектов, подлежащих учету.

В 1724 г. указом императора с целью контроля за передвижением крестьян были введены пропускные и покормежные письма. Покормежные выдавались помещиками и приказчиками крестьянам, уходившим из сел на заработки в пределах своих уездов, а пропускные – лицам, отправляющимся в другие уезды, земскими комиссарами (сроком до 3 лет). Указ обязывал «в тех пропускных письмах описывать того, кто отпущен будет, рост, лицо и приметы, дабы кто другой воровски получая оное не волчался» [11]. «Слоняющихся» и «гулящих» задерживали с последующим допросом. Крестьяне, не имеющие при себе документов, подвергались телесным наказаниям и доставлялись к их владельцам.

С целью опознания и своеобразной уголовной регистрации опасных преступников, в те времена клеймили. Клеймение применялось и раньше, в предыдущие столетия. Дошедшая до нас Уставная грамота, данная в 1397 г. великим князем Василием Дмитриевичем жителям Двинской земли, содержит указание: «...а татя всякого пятнати». Это был первый, дошедший до нашего времени, законодательный акт о клеймении, после которого подобные акты в последующие столетия издавались многократно. Они регламентировали технику клеймения, меняли в зависимости от времени форму клейма, а также устанавливали категории подлежащих клеймению преступников [7, с. 8–9].

Не менее важным с точки зрения развития криминалистической регистрации и информационной безопасности страны было регулирование вопроса нахождения иностранцев. Как известно, в годы петровских реформ специалисты из стран Западной Европы стали использоваться более активно, чем прежде, поскольку Россия практически не располагала собственными инженерами, архитекторами, оружейными мастерами, геологами, профессиональными военными и другими специалистами, усилия которых были необходимы в процессе эволюции государства. Вполне закономерно поэтому, что приглашавшиеся в страну зарубежные специалисты в силу своих функциональных обязанностей получали доступ к стратегически важным сведениям о России: о наличии и местонахождении залежей полезных ископаемых; об уровне развития военного потенциала; о расположении и планах фортификационных укреплений и т. д. В этих условиях особенно остро возникала проблема установления контроля над иностранцами с целью недопущения утечки из России информации ограниченного доступа. В период правления Петра I был создан достаточно эффективный правовой механизм, регламентировавший пребывание иноземцев в России [16, с. 68–69].

Российским самодержцем отдавалось предпочтение тем иностранцам, которые оставались в России пожизненно. В этом случае отношения с ними закреплялись контрактами, после чего они приносили присягу на «вечное подданство» российскому престолу. Эта юридическая процедура распространяла на иностранцев действие российского права, в связи с чем они подлежали учету, за ними был установлен постоянный контроль со стороны российских властей, и они все без исключения привлекались юридической ответственности иностранцев за совершаемые правонарушения [5, с. 3–4, 21–22].

Об учетах упоминается и в более поздних законодательных документах империи, например, Уставе благочиния, или Полицейском (1782 г.) и др. В Уставе полицейскому учету посвящены четыре статьи (180, 184, 187 и 188).

В статьях 184 и 187 отмечается, что каждый прибывший в город или проживающий в нем, если он нуждается в работе или услужении, должен сообщать об этом частному (участковому) маклеру. Последний записывает в маклерской книге фамилию, имя нуждающегося в работе, адрес, где проживает или откуда прибыл, какую работу ищет, день, месяц, год, когда явился к маклеру. В случае заключения договора с нанимателем маклер записывает в книге следующее: кто принимает на службу, на какую именно работу, за какую плату, на сколько времени и на каких условиях.

Частный маклер обязан (ст. 180) городничему, частному приставу и квартальному надзирателю «частные книги показывать во всякое время, когда это от них потребовано будет».

Как видно из вышеизложенного, а также из анализа других аналогичных документов, в XVIII в. в полицейских учреждениях России имелись лишь местные учеты преступников, беглых солдат, лиц, ведущих непотребный образ жизни, учет питейных, карточных заведений, прибывающих в города и выбывающих из них и др. Учеты эти находились в околотках, городских полицейских участках и реже, по наиболее

опасным преступникам, – в губернских полицейских управлениях.

Местный учет строился на основании записей и сообщений частных маклеров, хозяев меблированных комнат, гостиниц, увеселительных и питейных заведений, околоточных надзирателей, становых приставов, донесений агентов полиции.

Централизованного учета преступников в тот период в государстве не было. Он появился после создания в России Министерства внутренних дел и стал всеобъемлющим после организации жандармских управлений и охранных отделений, которые были жестко централизованы.

В самом начале XIX столетия, в первые годы правления Александра I (1801–1825 гг.), был проведен ряд реформ, коснувшихся и системы государственного управления. Введение данных реформ было обусловлено решением новых задач в сфере социального и экономического развития имперской России. Особенно заметными стали переход к отраслевому управлению государством, а также создание министерств.

Высочайшим Манифестом от 8 сентября 1802 г. в России, вместо существовавших ранее коллегий, были учреждены восемь министерств: Юстиции, Военных сухопутных сил, Морских сил, Коммерции, Иностранных дел, Финансов, Народного Просвещения и Министерство внутренних дел.

Все вышеуказанные министерства получили наказ в виде Положения, определяющего его функции и задачи. Самым крупным и многопрофильным получилось Министерство внутренних дел Российской империи (далее – МВД). Теперь во ведении МВД стали сословные органы дворянства и городских сословий, местные административно-полицейские учреждения, продовольственное дело и управления по делам иностранных поселенцев, Мануфактур-коллегия, Медицинская коллегия, Главное почтовое управление, Соляная контора.

На должность министра внутренних дел был назначен граф Виктор Павлович Кочубей (1768–1834 гг.), который возглавлял министерство с сентября 1802 по ноябрь 1807 г. и с ноября 1819 по июнь 1823 г. Происходил из малороссийского дворянского рода. В 1792–1797 гг. – посланник в Турции, с 1798 г. – вицеканцлер коллегии иностранных дел, в 1801–1802 гг. – управляющий коллегией. С 1801 г. В. П. Кочубей участвовал в работе Негласного комитета, принявшего решение об учреждении в России министерств. После 1825 г. возглавляет секретные комитеты, созданные для подготовки проектов государственных преобразований.

С 1827 г. назначается председателем Государственного совета и Комитета министров. В 1799 г. ему был присвоен титул графа, а в 1831 г. – князя, кавалера орденов Святого Андрея Первозванного и Святого Владимира I степени.

Структурные подразделения министерств были построены по функциональному принципу. Сначала они назывались экспедициями – впоследствии переименовались в департаменты. В МВД первоначально было образовано четыре экспедиции. Вторая из них называлась «Экспедиция спокойствия и благочиния». В ее ведении находилось управление полицией. Эта экспедиция состояла из двух отделений. Первое отделение занималось сбором сведений о преступлениях и происшествиях, предотвращало «ложные слухи» и др. Второе отделение руководило городской полицией и пожарными командами. Сюда же направлялись жалобы на полицию.

Таким образом, государственный учет преступности впервые, в целом по России, был поручен отделению Экспедиции спокойствия и благочиния.

В 1806 г. Министерство внутренних дел было кардинально реорганизовано. Часть функций от него отошли к другим министерствам, в составе МВД образован Почтовый департамент. Существенной реорганизации подверглась Экспедиция спокойствия и благочиния, получившая название «Экспедиция государственного благоустройства». Она состояла из двух отделений и пяти столов.

Первый стол первого отделения занимался сбором сведений обо всех происшествиях, происходивших в России, о лицах, пребывающих из-за границы и выезжающих из страны, контролем за «благочинием публичных зрелищ и собраний». Второй стол ведал штатами полиции, ночной и пожарной стражи, служителей тюрем, контролировал доставку осужденных к месту отбытия наказания, участвовал в организации рекрутского набора в армию. Основной функцией третьего стола было назначение, награждение и увольнение со службы полицейских чиновников.

Такая структура МВД существовала до 1810 г., когда прошла очередная реорганизация системы государственного управления, в результате которой было учреждено Министерство полиции. Оно состояло из трех департаментов: департаментов полиции исполнительной и хозяйственной, медицинского департамента и канцелярии министра. Самым большим подразделением Министерства полиции стал Департамент полиции исполнительной, образованный на базе экспедиции государственного благоустройства.

Первое отделение Департамента полиции исполнительной собирало статистические данные, занималось учетом преступлений, регистрацией происшествий, фактов рождения и смерти, для чего были введены специальные виды учета.

Второе отделение осуществляло надзор за проведением следствий по уголовным делам, контролировало исполнение полицией судебных приговоров.

20 марта 1811 г. в составе Министерства полиции было образовано Статистическое отделение, на важность и необходимость создания которого еще в 1803 г. указывал министр внутренних дел В. П. Кочубей. Уже 19 сентября 1802 г. министр в своем циркуляре губернаторам дал схему отчета, содержащего сведения о численности населения, податях, произрастании хлебов, о фабриках и заводах, публичных зданиях и другие данные, относящиеся к сфере деятельности МВД, в том числе уголовную статистику. Отчетность эта поступала довольно аккуратно, однако достоверность материалов была невысока, что признавали и сами организаторы отчетности.

В Министерстве полиции для ведения секретного делопроизводства была образована Особенная канцелярия при министре. Она выдавала и учитывала заграничные паспорта, регистрировала иностранцев, проводила постоянную цензурную ревизию печатных изданий, выполняла функции политической полиции, что обусловило ее превращение в дальнейшем из вспомогательного технического органа министерства, как было предусмотрено в «Общем учреждении министерств», в одно из важнейших подразделений.

Выполняя функции политической полиции, обладая не меньшей самостоятельностью, чем департамент, Особенная канцелярия к 1819 г. состояла из трех подразделений, так называемых столов и секретной части. Первый стол занимался вопросами выезда за границу и въезда в империю как российских, так и иностранных граждан, слежкой за иностранцами.

Второй стол собирал сведения о книжных лавках и типографиях, привозе из-за границы книг, журналов, картин и иной печатной продукции.

В компетенцию третьего стола входил надзор за разными религиозными сектами, подозрительными лицами и бродягами, а также их учет.

Секретная часть Особенной канцелярии контролировала размещение по городам высланных из столицы преступников, организовывала слежку за политически неблагополучными лицами. Она же занималась и делами о злоупотреблениях чиновников полиции.

В 1819 г. Министерство полиции было ликвидировано. Из МВД были выведены Департамент торговли и Почтовый департамент, департаменты полиции исполнительной и хозяйственной снова были переданы в МВД. Статистическое отделение также перешло в МВД. 12 мая 1823 г. оно было включено в состав Департамента полиции исполнительной.

Общая канцелярия Министерства полиции слилась с канцелярией МВД, а Особенная канцелярия и цензурный комитет, без изменений функций, вошли в МВД. Департамент полиции, как основное структурное подразделение министерства, подвергся некоторым изменениям. Была расширена Канцелярия директора департамента, образован счетный (учетный) стол.

После реорганизации МВД, проведенной в 1819 г., существенных изменений в его структуре не происходило длительное время.

Лишь в июне 1826 г., уже при императоре Николае I (1825–1855 гг.), в составе Собственной Его Императорского Величества канцелярии создается III Отделение, ставшее вскоре известным как орган политической полиции. Все чиновники Особенной канцелярии Министерства внутренних дел были переданы в состав III Отделения. Таким образом, из МВД были изъяты функции политической полиции.

III Отделение объявлялось органом «высшей полиции». Это означало, что в сферу его задач входили вопросы обеспечения государственной безопасности: сбор сведений (учет) о религиозных сектах и расколах; учет и слежка за иностранцами; борьба с политическими противниками строя и их учет; борьба с фальшивомонетничеством. К функции III Отделения относилось составление для императора ведомостей о «всех без исключения происшествиях», а также статистических сведений, «до полиции относящихся».

Таким образом, к 1826 г. в России было создано два параллельных вида полицейских учетов: по линии полицейского департамента (общеуголовный); по линии политической полиции, т. е. III Отделения.

Со времени создания в министерстве статистического отделения его роль и значение в государственном управлении продолжала повышаться. Настоятельная потребность в накоплении статистических данных, в их изучении и осмыслении привела к совершенствованию статистических методов и учетов.

20 декабря 1834 г. Статистическое отделение было преобразовано в Статистическое отделение при Совете Министра внутренних дел [12], а в губерниях открыты статистические комитеты.

22 декабря 1852 г. Статистическое отделение было слито с Люстрационным комитетом и преобразовано в Статистический комитет МВД,

с 4 марта 1858 г. по 30 апреля 1863 г. этот комитет состоял из Статистического и Земского отделов.

Манифестом от 30 апреля 1863 г. в статистической части министерства создается Статистический Совет и Центральный статистический Комитет.

В нем говорилось следующее:

«402. При министре внутренних дел для статистической части учреждены: 1) Статистический Совет, и 2) Центральный Статистический Комитет» (раздел III, гл. IX).

«403. Статистический Совет имеет целью содействовать министерствам... в работах по административной статистике определением правильных и вернейших способов собирания и обработки статистических сведений и однообразным направлением трудов по этой части».

Совет состоял из председателя и членов. Председатель Совета назначался и увольнялся Высочайшим указом по представлению министра внутренних дел.

В состав Статистического совета в качестве членов входили: директор Центрального статистического комитета, который в случае отсутствия председателя Совета возглавлял Совет; один из старших редакторов Комитета; лица, назначенные от министерств: военного, морского, финансов, юстиции, путей сообщения; академик императорской Академии; профессор по той же кафедре Санкт-Петербургского университета и ряд других лиц по представлению министра внутренних дел.

В этом же году, накануне судебной реформы 1864 г., в России отменены клеймение и телесные наказания.

В 1866 г. вышел первый сборник Центрального статистического комитета «Статистический временник Российской империи». Он содержал сведения о территориях, населении, промышленности, уголовной статистике и др. Это был первый российский статистический ежегодник (с 1905 г. – «Ежегодник России», с 1912 г. – «Статистический ежегодник России»).

Статистические сведения о происшествиях, преступлениях, лицах, обвиняемых в совершении преступлений, фиксировались становыми приставами в отчетах и направлялись уездному исправнику. Уездные исправники обобщали полученные данные в сводных отчетах, например в «Ведомостях о происшествиях и вообще обо всех случаях, выходящих из ряда жизни человека», «Ведомостях о лицах, находящихся под арестом» и др. На основании этих данных уездный исправник направлял отчет губернатору и в губернский статистический комитет.

Кроме этой отчетности, каждый пристав и участковый надзиратель городских частей составлял «Отчетные сведения о делопроизводстве, происшествиях и делах, возбужденных полицией у мировых судей». В этом документе учитывался весь объем порученных и исполненных бумаг, предписаний и требований, количество нераскрытых и раскрытых дел, сумма причиненных убытков, количество дознаний, произведенных лично полицейским чином и пр. В других разделах этого документа учитывались полицейские производства по нарушениям различных уставов и другие показатели деятельности полиции в судопроизводстве. Таким образом, этот документ охватывал практически все стороны деятельности каждого из вышеперечисленных полицейских чинов и давал вышестоящему начальству полную картину об итогах работы своих подчиненных.

Позднее для статистического учета и отчетности о лицах, обвиняемых в совершении государственных преступлений, циркуляром Департамента полиции от 7 июня 1914 г. № 172620 была введена форма статистического листка, который должен был составляться на каждого обвиняемого и приобщаться к дознаниям. Заключенные в нем сведения направлялись в статистический отдел Министерства юстиции, они включали полные биографические данные об обвиняемом; статьи уголовного закона, по которым было предъявлено обвинение; все случаи прежних судимостей и число обвинительных приговоров, предшествующих настоящему; число приговоров по тождественным или однородным преступлениям.

В дальнейшем сбор статистических сведений для нужд государственного управления оставался в МВД, вплоть до 1917 г.

В 1880 г. после покушения на императора III Отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии было упразднено, Департамент полиции исполнительной переименован в Департамент государственной полиции, а три года спустя, в 1883 г., – в Департамент полиции. В этот период учет преступников осуществлялся в основном по биографическим данным (фамилия, имя, отчество, год и место рождения), посредством описания внешности. Уже в 1890 г. после введения в практику во Франции антропометрической системы Альфонса Бертильона (1853–1914 гг.) в Санкт-Петербурге было создано первое в России антропометрическое бюро с фотографией, призванное исключить возможность рецидивистам скрыть свою прежнюю судимость и криминальное прошлое. Такие бюро были также созданы в 12 городах: Ревеле, Новгороде, Гродно, Вятке, Вологде, Витебске, Казани, Ярославле, Одессе, Самарканде, Хабаровске и Владивостоке. В антропометрическое бюро ежедневно для измерения, фотографирования и установления личности доставлялось большое количество лиц, вы-

звавших по каким-либо причинам подозрения у сотрудников сыскной полиции.

К 1898 г. в Департаменте полиции создан Особый отдел, к которому перешел политический розыск. В организации деятельности политического отдела большое значение играла информационная служба, к которой относились и криминалистические учеты, и регистрация. Различные виды уголовных и иных учетов, которые велись в то время жандармскими подразделениями и полицией, регламентировались ведомственными полицейскими инструкциями и законодательными актами, такими как «Свод уставов о предупреждении и пресечении преступлений» и «Свод уставов о паспортах и беглых» [13]. На основе своих учетов полиция пресекала противоправную деятельность, а виновных привлекала к ответственности.

Таким образом, в МВД со временем сложилась стройная система надзора, контроля и ликвидации незаконной деятельности организаций и лиц. В 1902 г. во всех крупных городах были созданы розыскные пункты, переименованные в дальнейшем в охранные отделения и подчиненные Департаменту полиции. В структуру охранных отделений входили также регистрационные бюро, на которые были возложены функции по ведению криминалистических учетов.

Кроме того, в штате охранного отделения находились специально обученные сотрудники – надзиратели и филеры, задачей которых было ведение негласного наблюдения за всеми разрабатываемыми лицами, подозреваемыми в принадлежности к каким-либо политическим партиям или тайным обществам. Помимо офицеров полиции и надзирателей охранного отделения, Регистрационное бюро обслуживали особые агенты – «гостиничные филеры», задачей которых была слежка за лицами, приезжающими в город и останавливающимися в гостиницах и меблированных комнатах. О высокой эффективности надзорной полицейской деятельности, в том числе в вопросах развития криминалистической регистрации, свидетельствуют отчеты деятельности сыскной полиции с 1903 и в последующие годы, в частности «Отчет о деятельности Санкт-Петербургской сыскной полиции за 1903 год», в котором отражены основные результаты:

– в полицию было вызвано 350 содержателей меблированных комнат;

– проведены беседы со всеми содержателями трактиров, чайных, ночных домов и притонов (более 100 человек);

– заведена регистрация лиц, лишенных права жительства в столице и самовольно возвращающихся;

– зарегистрирована прислуга гостиниц и меблированных комнат, собраны сведения о судимостях;

– собраны и систематизированы сведения о квартирах проституток;

– введена книга сутенеров и т. д.

На этом развитие криминалистической регистрации не остановилось, напротив, в 1901 г., по примеру разработанной начальником лондонской полиции Эдвардом Генри системы дактилоскопии на основе работы английского антрополога и физиолога Френсиса Гальтона «Отпечатки пальцев» (1892 г.), московская сыскная полиция начала снимать отпечатки пальцев с некоторых категорий преступников. Немного позже аналогичная практика была введена в уголовной полиции Петербурга и других крупных городов. Так появились первые дактилоскопические картотеки преступников. Однако официально дактилоскопия, как метод розыска и регистрации, была введена в России только в 1906 г.

26 декабря 1906 г. Департамент полиции направил начальникам жандармских управлений и охранных отделений циркуляр, в котором указывалось на необходимость введения дактилоскопии для регистрации и розыска преступников. Активное внедрение дактилоскопии в практику работы полицейских служб очень быстро дало положительные результаты, в том числе при раскрытии и расследовании ряда убийств (убийство вдовы Вашкевич (1909 г.), Лапинского (1909 г.), провизора Вайсброда (1912 г.) и др.).

Позднее, 9 апреля 1907 г., циркуляром МВД по Департаменту полиции было создано Регистрационное бюро Департамента полиции, в подразделениях на местах – регистрационные бюро. Они использовали в своей работе дактилоскопию, фотографию и частично антропометрические измерения. А в 1908 г. в составе Департамента полиции было создано Восьмое делопроизводство. На него, кроме других функций, возлагалось создание центрального регистрационного бюро.

В связи с организацией сыскных отделений регистрационные бюро стали создаваться и там. К 1909 г. во всех 89 учрежденных на тот момент сыскных отделениях были созданы регистрационные дактилоскопические бюро. Таким образом началась централизация всей регистрационной сети и учреждения при Департаменте полиции МВД Центрального регистрационного бюро, которое отвечало за регистрацию преступников, систематизацию сведений о них, установление личности преступников, выдачу справок о судимости и розыск скрывающихся лиц [6].

К 1910 г. полицейские учеты России были централизованы и модернизированы. Наиболее успешно они работали в сыскных отделениях полиции, т. к. в «Инструкции чинам сыск-

ных отделений» 1910 г. деятельности регистрационного бюро уделялось большое внимание. В параграфе 29 отмечалось, что главную часть внутренней организации сыскного отделения составляет справочное регистрационное бюро [7, с. 44–49].

После выхода Инструкции только в 1912 г. Департаментом полиции были внесены некоторые коррективы в учет и регистрацию преступников, согласно которым местные полицейские органы обязаны были направлять в Департамент полиции только один экземпляр полной регистрационной карты с фотоснимком, а на каждое задержанное лицо составлять – одну алфавитную карту без фотографии.

В остальном, вплоть до 1917 г., «Инструкция чинам сыскных отделений» 1910 г. являлась основным руководящим документом по формированию и ведению криминалистических учетов полиции России.

Однако, к большому сожалению, в процессе Февральской революции 1917 г. антропометрические и дактилоскопические бюро полиции, а также картотеки преступников и иных подучетных лиц были разгромлены, а во многих городах, в том числе и в Петрограде, сожжены.

Таким образом, практически вся наработанная практика по формированию и ведению криминалистических учетов полиции России была фактически ликвидирована. Однако, несмотря на то, что Февральская революция свергла самодержавие и положила начало разрушению сложившейся к этому моменту системы правоохранительных органов Российской империи, многие уголовно-сыскные отделения полиции, преобразованные в уголовно-розыскную милицию, продолжили свою деятельность в новых условиях. Традиционные для того времени и подтвержденные опытом средства и методы противодействия уголовной преступности, включая и криминалистические учеты, которые в последующие годы довольно успешно развивались и активно использовались в борьбе с уголовной преступностью, были востребованы новой властью в условиях резко возросшего в послереволюционный период криминального террора [17, с. 38–39].

Сегодня, по прошествии столетия, криминалистическая регистрация, которая усовершенствовалась и трансформировалась с включением дополнительных составляющих элементов, в частности аналитической работы и расширенного перечня обрабатываемой информации, в информационно-аналитическое обеспечение, а также имеющая в распоряжении новейшие компьютерные технологии и использующая биометрические сведения, большие данные и технологии искусственного интеллекта, способна и призвана внести значимый, возможно, и основной вклад в противодействие преступности.

Список литературы:

1. *Балязин В. Н.* Императорские наместники первопрестольной. 1709–1917. М., 2000.
2. *Белкин Р. С.* Курс криминалистики: в 3 т. М., 1997. Т. 2.
3. *Беляков А. А., Усманов Р. А.* Криминалистическая регистрация. Ростов н/Д., 2006.
4. История делопроизводства в дореволюционной России // Документоведение и делопроизводство: лекции (УМК). URL: http://www/distance.ru/uch_mat/umk/doc_del/doc_del12/html (дата обращения: 01.03.2020).
5. *Куприянова О. И.* Правовое положение иностранцев в России в XVI–XVIII вв.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.
6. *Миронов А. И.* Становление и развитие полицейских учетов в Российской империи. М., 1999.
7. *Мясоедов Н. Н., Миллер Л. Ю., Миронов А. И.* История развития полицейских учетов в Российской империи (1715–1917 гг.). М., 2003.
8. Полное Собрание Законов Российской Империи. Собр. 1. Т. 5. СПб., 1830.

References:

1. *Balyazin V. N.* Imperatorskie namestniki pervoprestol'noj. 1709–1917. M., 2000.
2. *Belkin R. S.* Kurs kriminalistiki: v 3 t. M., 1997. T. 2.
3. *Belyakov A. A., Usmanov R. A.* Kriminalisticheskaya registraciya. Rostov n/D., 2006.
4. Istoriya deloproizvodstva v dorevolyucionnoj Rossii // Dokumentovedenie i deloproizvodstvo: lekcii (UMK). URL: http://www/distance.ru/uch_mat/umk/ doc_del/doc_del12/html (data obrashcheniya: 01.03.2020).
5. *Kupriyanova O. I.* Pravovoe polozhenie inostrancev v Rossii v XVI–XVIII vv.: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2010.
6. *Mironov A. I.* Stanovlenie i razvitie policejskih uchetov v Rossijskoj imperii. M., 1999.
7. *Myasoedov N. N., Miller L. Yu., Mironov A. I.* Istoriya razvitiya policejskih uchetov v Rossijskoj imperii (1715–1917 gg.). M., 2003.
8. Polnoe Sobranie Zakonov Rossijskoj Imperii. Sobr. 1. T. 5. SPb., 1830.
9. Polnoe Sobranie Zakonov Rossijskoj Imperii. Sobr. 1. T. 5. SPb., 1830.
10. Polnoe Sobranie Zakonov Rossijskoj Imperii. Sobr. 1. T. 7. SPb., 1830.

9. Полное Собрание Законов Российской Империи. Собр. 1. Т. 5. СПб., 1830.
10. Полное Собрание Законов Российской Империи. Собр. 1. Т. 7. СПб., 1830.
11. Полное Собрание Законов Российской Империи. Собр. 1. Т. 7. СПб., 1830.
12. Полное Собрание Законов Российской Империи. Собр. 1. Т. 9. СПб., 1830.
13. Полное Собрание Законов Российской Империи. Собр. 1. Т. 14. СПб., 1830.
14. Реформы Петра I: сб. документов / сост. В. И. Лебедев. М., 1937.
15. *Саркисян Г. Г.* Современное состояние и проблемы информационно-аналитического обеспечения оперативно-розыскной деятельности // Юристъ-Правоведъ. 2019. № 4 (91).
16. *Яковец Е. Н.* Органы профессионального сыска и иные субъекты информационной безопасности Российской империи: монография. М., 2012.
17. *Яковец Е. Н.* Основы информационно-аналитического обеспечения оперативно-розыскной деятельности таможенных органов: монография. Люберцы, 2019.

11. Polnoe Sobranie Zakonov Rossijskoj Imperii. Sobr. 1. T. 7. SPb., 1830.
12. Polnoe Sobranie Zakonov Rossijskoj Imperii. Sobr. 1. T. 9. SPb., 1830.
13. Polnoe Sobranie Zakonov Rossijskoj Imperii. Sobr. 1. T. 14. SPb., 1830.
14. Reformy Petra I: sb. dokumentov / sost. V. I. Lebedev. M., 1937.
15. *Sarkisyan G. G.* Sovremennoe sostoyanie i problemy informacionno-analiticheskogo obespecheniya operativno-rozysknoj deyatel'nosti // YUrist"-Pravoved". 2019. № 4 (91).
16. *Yakovec E. N.* Organy professional'nogo syska i inye sub"ekty informacionnoj bezopasnosti Rossijskoj imperii: monografiya. M., 2012.
17. *Yakovec E. N.* Osnovy informacionno-analiticheskogo obespecheniya operativno-rozysknoj deyatel'nosti tamozhennyh organov: monografiya. Lyubercy, 2019.

Для цитирования:

Саркисян Г. Г. История развития криминалистических учетов полиции в Российской империи (1715–1917 гг.) // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 3 (55). С. 199–209.

For citation:

Sarkisyan G. G. The history of the development of forensic police records in the Russian Empire (1715–1917) // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. № 3 (55). P. 199–209.

ДИСКУССИОННАЯ ТРИБУНА

Н. В. ЛУКАШОВ,
ведущий научный сотрудник отдела
по исследованию стратегических проблем
управления научно-исследовательского центра,
кандидат физико-математических наук, доцент
Академия управления МВД России
Российская Федерация, 125171, г. Москва,
ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

E-mail: akadem11@yandex.ru

N. V. LUKASHOV,
Candidate of Physical
and Mathematical Sciences, Associate Professor,
Leading Researcher of the Department
for Research of Strategic Management Problems
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: akadem11@yandex.ru

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

Scientific speciality:
12.00.11 – Judicial Activities,
Prosecutorial Activities,
Human Rights and Law Enforcement.

УДК 34.07

Дата поступления: 7 апреля 2020 г.
Дата принятия статьи в печать: 25 сентября 2020 г.

Организационные и правовые основы применения полицейских робототехнических комплексов в органах внутренних дел Российской Федерации

Organizational and legal basis for the use of police robotic systems in the internal Affairs bodies of the Russian Federation

Аннотация

Актуальность: робототехнические комплексы специального и двойного назначения отнесены к одному из девяти приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации. Государственная политика в данной сфере предполагает принятие соответствующих технических средств на вооружение полиции. Технологические возможности для этого имеются, однако успешное внедрение полицейской робототехники невозможно без разработки комплекса организационных мер и соответствующей нормативной правовой базы.

Постановка проблемы: подразделения полиции, входящие в систему самого многочислен-

Annotation

The relevance of the study: special and dual-use robotic systems are classified as one of the nine priority areas for the development of science, technology and technology in the Russian Federation. State policy in this area involves the adoption of appropriate technical means for the police. There are technological possibilities for this, but the successful implementation of police robotics is impossible without the development of a set of organizational measures and an appropriate regulatory framework.

The problem statement: the police units that are part of the most numerous law enforcement Agency in the Russian Federation, the Ministry of internal Affairs, operate under conditions of

ного правоохранительного органа Российской Федерации – Министерства внутренних дел, действуют в условиях нарастающей перегрузки личного состава, одновременно встречаясь с новыми вызовами и угрозами со стороны нарушителей закона и их преступных сообществ. С учетом этих обстоятельств руководством Министерства было принято решение задействовать в числе других мер повышения эффективности оперативно-служебной деятельности полицейскую робототехнику, что и было отражено в проекте Концепции научно-технологического развития МВД России до 2030 года. Внедрение указанных технологий связано со значительными расходами бюджетных средств и определенными изменениями в организации повседневной оперативно-служебной деятельности. Для проведения предполагаемых мероприятий по внедрению полицейской робототехники необходимо соответствующее научное обоснование.

Цель исследования: разработка теоретических оснований для организации и развития нормативной правовой базы применения полицейских робототехнических комплексов в органах внутренних дел Российской Федерации.

Методы исследования: диалектика, анализ, информационное моделирование, статистика.

Результаты и ключевые выводы: уточнена терминология предметной области, предложено авторское определение термина «полицейский робот». Обоснована необходимость массового внедрения и применения полицейской робототехники в системе МВД России. Произведена оценка качественного и количественного состава внедряемой полицейской робототехники. Предложено использовать функциональный подход для роботизации полицейских функций и принципа коллективного использования технологических возможностей в интересах всех заинтересованных подразделений органа внутренних дел с учетом положений теории массового обслуживания.

Ключевые слова: *полицейская робототехника; полицейский робот; органы внутренних дел; организация; эффективность; жизненный цикл; экономическая эффективность; теория массового обслуживания.*

increasing overload of personnel, while simultaneously facing new challenges and threats from violators of the law and their criminal communities. Taking into account these circumstances, the Ministry's leadership decided to use police robotics among other measures to improve the efficiency of operational and official activities, which was reflected in the draft Concept of scientific and technological development of the Ministry of internal Affairs of Russia until 2030. The introduction of these technologies is associated with significant budget expenditures and certain changes in the organization of daily operational and service activities. For the implementation of the proposed measures for the introduction of police robotics, an appropriate scientific justification is required.

The aim of the research is to develop theoretical foundations for the organization and development of the regulatory legal framework for the use of police robotic systems in the internal Affairs bodies of the Russian Federation.

The research methods: dialectics, analysis, information modeling, statistics.

The results and key conclusions: the terminology of the subject area is clarified, the author's definition of the term «police robot» is proposed. The necessity of mass introduction and application of police robotics in the system of the Ministry of internal Affairs of Russia is proved. The qualitative and quantitative composition of the implemented police robotics is evaluated. It is proposed to use a functional approach for robotization of police functions and the principle of collective use of technological capabilities in the interests of all interested divisions of the internal Affairs body, taking into account the provisions of the theory of Queuing.

Key words: *police robotics; police robot; internal Affairs bodies; organization; efficiency; life cycle; economic efficiency; Queuing theory.*

Эволюция современной цивилизации в направлении формирования информационного общества сопровождается увеличением роли и объемов обрабатываемой правовой и управленческой информации в основных сферах человеческой деятельности. Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы (далее – Стратегия) констатируется, что «информационные и коммуникационные технологии стали частью современных управленческих систем во всех отраслях экономики, сферах государственного управления, обороны страны, безопасности государства и обеспечения

правопорядка»[1]. К основными направлениями развития отечественных информационных и коммуникационных технологий указанной Стратегией отнесены, в частности, робототехника и биотехнологии. Вместе с тем необходимо отметить, что робототехнические комплексы специального назначения отнесены к приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники в Российской Федерации[2].

Правоохранительная деятельность в соответствии с общим трендом и установками программных документов на роботизацию в ближайшее время должна также испытать ее непосредственное воздействие. Дополнительным фактором, определяющим необходимость внедрения роботов и робототехнических комплексов в правоохранительной сфере, является насущная потребность в высвобождении человеческих ресурсов от выполнения рутинной и однообразной работы. Правоохранительные органы работают на пределе своих возможностей, поскольку их относительная численность существенно не изменилась, а нагрузка возросла в несколько раз. Так, проблема значительной перегрузки судей имеет место «практически во всех национальных судебных системах» [6, с. 49]. Избыточная нагрузка на участковых уполномоченных полиции «влечет отток кадров из подразделений и становится причиной постоянно сохраняющегося некомплекта личного состава»[3] [9].

Система МВД России насчитывает более 800 тыс. сотрудников и является самой многочисленной правоохранительной структурой в нашей стране, что создает объективные предпосылки для массового внедрения робототехники.

Относительно недавно, в первую очередь за рубежом, сформировался и вошел в обиход специальный термин – «полицейская робототехника» (police robotics) [16, с. 38; 15]. Так, некоторые авторы используют данный термин для обозначения различных видов роботов и робототехнических комплексов, нередко – для технологических решений, не относящихся к данной категории, например дистанционно управляемые манипуляторы. Как показало исследование [5], это происходит вследствие недостаточного уровня информированности большинства потенциальных пользователей и иных заинтересованных лиц. Такое явление порождает многочисленные заблуждения относительно реальных возможностей и последствия применения робототехники, что в конечном итоге отрицательно сказывается на эффективности ее внедрения и эксплуатации. Данный эффект проявился задолго до появления реально действующих роботов и робототехнических комплексов, до настоящего времени продолжая оказывать влияние на лиц, принимающих решения в сфере организации и правового обеспечения их применения. Так, в современной библиографии преобладает не совсем корректная, на наш взгляд, точка зрения, что термин «робот» заимствован из созданной весной 1920 г. (в этом году отмечается 100-летие данного события) пьесы чешского писателя Карела Чапека «R.U.R.» [11, с. 125–204]. Действие в данном произведении начинается в офисе комбината «Rossum's Universal Robots» (Россумские универсальные роботы). Однако в чешском языке начала XX в. слово «робот» не обозначало «работу» или тем более механического человека в привычном нам контексте, а имело иное значение, производное от корня «robot» – подневольный труд, барщина. По сюжету пьесы для того, чтобы научно развенчать существование бога, ученый по фамилии Россум изобрел технологию изготовления искусственных людей, которая используется для создания «рабочего с минимальными потребностями», ограниченными теми, которые служили «непосредственно целям работы». Таким образом, произведение К. Чапека описывает отношения между живыми существами и людьми, а термин «робот» имел значение, более соответствующее понятию «невольник», «раб». Слова же «работник» и «работа» в чешском языке происходят не от корня «robot», а являются производными от корня «prac», например «pracovni» – рабочий, «pracovnik» – работник, «pracovat do upadu» – работать до упаду. Позже в словарях, наряду с традиционным, добавляется новое значение термина «robot» – «робот», «кухонный комбайн» [12].

Ассоциации с механическими подобиями людей, вероятно, возникли после экранизации пьесы, в которой «роботы» отличались характерным «технологичным» внешним видом и поведением. Однако на практике создать полнофункционального человекоподобного робота (андроида) до настоящего времени не представилось возможным по причине слабости искусственного интеллекта и невозможности полностью воспроизвести ряд необходимых функций, например, прямохождение, особен-

[1] О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017– 2030 годы: указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.03.2020).

[2] Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации: указ Президента РФ от 7 июля 2011 г. № 899 (ред. от 16.12.2015). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.03.2020).

[3] О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности: проект приказа МВД России URL: https://regulation.gov.ru/projects#search=%D1%83%D1%87%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D1%8B%D0%BC&npa=85766 (дата обращения: 24.03.2020).

но бег и преодоление препятствий, сложно-координированные движения и другие, требующие более высокого по сравнению с достигнутым человечеством уровнем развития технологий. Отдельной проблемой является отсутствие компактных источников энергии (за исключением атомных), способных обеспечивать автономных роботов питанием в активном режиме более, чем на несколько часов.

В реальности современные роботы обладают лишь некоторыми из обозначенных в произведениях писателей-фантастов функциями, что и нашло отражение в соответствующих нормативных правовых актах (далее – НПА). Так, действующим отечественным государственным стандартом [8], идентичным соответствующему международному стандарту[4], термин «робот» определен как «исполнительный механизм, программируемый по двум или более степеням подвижности, обладающий определенной степенью автономности и способный перемещаться во внешней среде с целью выполнения задач по назначению». В примечании к определению уточняется, что «в состав робота входят система управления и интерфейс системы управления».

В том же документе приведено понятие «робототехническое устройство» (robotic device) – «исполнительный механизм, обладающий характеристиками промышленного робота или сервисного робота, но не имеющий либо необходимого числа программируемых степеней подвижности, либо некоторой степени автономности», например, «устройство оказания физической помощи», «телеуправляемое устройство», «двухосный промышленный манипулятор».

Между тем данное определение ориентировано на промышленных роботов и не вполне корректно для иных сфер человеческой деятельности, например для определения программных роботов, действующих в виртуальном пространстве. К таким роботам можно отнести, в частности, компьютерные вирусы, самостоятельно исполняющие свои вредоносные и иные функции, а также «боты» – роботы, отыскивающие в информационном пространстве компьютерных сетей необходимые данные. Без «ботов» невозможно нормальное функционирование современных поисковых систем в сети Интернет. Так, «Яндекс» массово использует более 30 ботов (User-agent) разного назначения [17, 22].

С учетом данного обстоятельства можно предложить ввести на основе обозначенного стандарта более универсальное определение: робот – «программируемый механизм, способный автономно выполнять задачи по назначению». При этом под программированием в широком смысле можно понимать также использование технологий искусственного интеллекта, представляющего сложный комплекс программного обеспечения, настраиваемый для выполнения определенного класса задач. Под механизмом можно понимать не только материальные, но и виртуальные, программно – технологические решения. В связи с этим необходимо отметить, что понятие «механизм» применяется не только в сфере классической механики, но и в юриспруденции, например «механизм правового регулирования».

Важно, что полностью автономные роботы в настоящее время встречаются относительно редко. Основную массу представляют роботы-манипуляторы и дистанционно управляемые роботы. При этом основной «исполнительный механизм» даже полностью автономного робота не способен нормально функционировать без внешней инфраструктуры, что в первую очередь относится к телеуправляемым устройствам. В связи с этим более корректно использование приведенного в вышеобозначенном стандарте термина «робототехнический комплекс» (robot system): «Комплекс, состоящий из одного или нескольких роботов, их рабочих органов и любых механизмов, оборудования, приборов или датчиков, обеспечивающих выполнение роботом функционального назначения (задания)».

Если под функциональным назначением понимать решение задач, возложенных на полицию, то термин «полицейский робот» (далее – ПР) можно определить как «программируемый механизм, способный автономно выполнять задачи в интересах полиции». При этом понятие полицейского робототехнического комплекса (далее – РК) можно определить как «комплекс, состоящий из одного или нескольких полицейских роботов, их рабочих органов и любых механизмов, оборудования, приборов или датчиков, обеспечивающих выполнение роботом функционального назначения (задания)».

Полицейская робототехника как за рубежом, так и в нашей стране находится в стадии становления, выработки необходимых правовых оснований, наработки тактик и методик применения.

В России – одной из первых в мире – в 2007 г. в Перми был создан экспериментальный образец телеуправляемого полицейского робота-патрульного «Р-БОТ № 1» (рис. 1). Это был прототип с ограниченной автономностью, но его практическое применение позволило выявить характерные проблемы и разработать способы их решения. Однако проект не получил дальнейшего финансирования, уникальный опыт остался невостребованным в системе МВД России. Между тем, компания-разработчик с 2008 г. продолжила реализацию проек-

[4] ISO 8373:2012 Robots and robotic devices – Vocabulary, IDT.

та под названием «R.BOT», создав линейку роботов-помощников, в том числе и для инвалидов, заложив, по сути, основы отечественной бытовой робототехники [18]. С 2012 г. компания поставляет сервисных роботов для ряда известных отечественных и зарубежных брендов в различных сферах.

В то же время за рубежом тематика полицейской робототехники активно развивалась. Например, в 2012 г. на базе тюрьмы г. Поханг (Южная Корея) испытывался робот-охранник, оснащенный 3D-камерами и программами распознавания поведения заключенных [19].

Израильский тактический робот «DOGO», разработанный компанией General Robotics Ltd, может стрелять из пистолета Glock-26, проникать в помещения, подниматься по лестницам, объезжать препятствия [20].

Рис. 1. Экспериментальный полицейский робот «Р-БОТ № 1» на улицах Перми

Полиция Китая использовала беспилотные летательные аппараты (далее – БПЛА) с громкоговорителями для напоминания прохожим о запретах и ограничениях, связанных с карантином [14] (рис. 2), а также для сбрасывания медицинских масок. Анализ представленных видеозаписей позволяет предположить, что полиция Китая оперативно оснастила недорогой коммерческий квадрокоптер, управляемый с использованием мобильного телефона (планшета), серийным громкоговорителем, команды на который транслировались посредством также серийной радиостанции. Данное обстоятельство, если исключить вариант рекламного или иного недокументального характера происхождения представленного видеоконтента, косвенно подтверждает высокий уровень подготовленности и оперативности служб технического обеспечения деятельности полиции КНР.

Рис. 2. Полиция Китая использует БПЛА с громкоговорителями для обеспечения режима карантина в связи с эпидемией короновируса

Анализ данных примеров дает нам возможность выдвинуть тезис о том, что достигнутый на сегодня уровень развития робототехники не позволяет создать полицейского робота, способного полностью либо в полном объеме заменить человека.

Все имеющиеся на сегодня технологические решения представляют собой РК, исполняющие отдельные полицейские функции, такие как наблюдение, идентификация, прием сообщений, физическое, преимущественно нелетальное воздействие на правонарушителей и др. Например, патрульные РК не имеют возможности, подобно реальному полицейскому, самостоятельно произвести задержание правонарушителя. Гипотетический робот – участковый уполномоченный полиции, не способен самостоятельно осуществлять функции, предусмотренные приказом МВД России от 31 декабря 2010 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции»: производство по делам об административных правонарушениях; участие в работе по подбору кандидатов в качестве внештатных сотрудников полиции; непосредственное руководство внештатными сотрудниками полиции; проверку заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях; принятие по таким заявлениям и сообщениям мер, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и др.

Вместе с тем автоматизация исполнения отдельных функций в интересах конкретного подразделения, как показала практика, не способна, за редким исключением, оказать существенного влияния на показатели оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел (далее – ОВД) в целом, одновременно вы-

зывая необходимость отвлечения сил и средств на эксплуатацию ПР и РК. К таким исключениям можно отнести систему автоматической видеофиксации нарушений правил дорожного движения. Однако в данном случае имеет место фактор внешнего самофинансирования сторонних эксплуатирующих организаций за счет собираемых штрафов. Эта функция, по сути, превратилась во внешнюю по отношению к системе МВД России, преимущественно обеспечивающая в рамках административного процесса легализацию автоматически поступающей сторонней информации о нарушениях.

Таким образом, исполнение отдельных функций при помощи РК может быть экономически оправдано лишь в том случае, если это связанно с повышенным риском для жизни и здоровья сотрудников (например разминирование), либо для решения специфических задач (например обследование завалов и труднодоступных мест, работа под водой на недоступной для аквалангистов глубине). Вместе с тем существенно расширяют возможности полиции применение БПЛА. Однако отдельные, фрагментарные решения не решают комплексно проблемы нагрузки личного состава или повышения качества и результативности деятельности полиции.

Повышению эффективности деятельности ОВД может способствовать массовое применение ПР и РК для исполнения наиболее трудоемких полицейских функций в интересах всего органа внутренних дел, а не для замещения конкретных должностей, что позволило бы снизить общую нагрузку на личный состав и обеспечить загрузку технических средств, а также изыскать возможность укомплектовать подразделения по эксплуатации и обслуживанию самих ПР и РК. Общие ресурсы должны предоставляться в распоряжение сотрудников ОВД с определенной гарантированной надежностью, рассчитанной на основании положений теории массового обслуживания [10].

Например, несколько полицейских БПЛА и (или) наземных ПР осуществляют патрулирование по заданному маршруту, выявляя нарушение общественного порядка, одновременно осуществляя идентификацию лиц, находящихся в розыске, угнанных транспортных средств и иных объектов (очевидно, при наличии устойчивой связи основной объем вычислений осуществляется не на борту, а серверами наземного центра управления). При поступлении запроса от заинтересованной службы он автоматически исполняется в соответствии с уровнем приоритета и заранее определенным алгоритмом. К таким запросам могут относиться уточнение информации по поступившим заявлениям и сообщениям; обеспечение телеприсутствия и фиксация обстановки на месте преступления, в том числе в ходе его осмотра; преследование правонарушителей; оповещение граждан (при наличии громкоговорящей связи); оказание технической поддержки сотруднику полиции и др.

При коллективном применении оптимального количества ПР, взаимодействующих и управляемых в едином информационном пространстве, нагрузка на них будет распределяться таким образом, чтобы с заданной надежностью обеспечить исполнение запросов и минимизировать время нахождения без полезного использования, что способствует максимальной экономической эффективности их жизненного цикла. Финансовые затраты при внедрении и использовании ПР и РК могут быть оправданы и целесообразны лишь при условии массовости и высокого коэффициента загруженности техники. Выражаясь языком авиаторов, «самолет не должен давить бетон», т. е. простаивать, поскольку каждая минута простоя эквивалентна недополученному полезному эффекту (в авиаперевозках – прибыли).

Для оценки расходов на эксплуатацию необходимо оценить параметры жизненного цикла РК (в первую очередь – стоимость, срок эксплуатации и эксплуатационные расходы, находящиеся в прямой зависимости от массовости одного условного проекта по внедрению РК, обеспечивающих исполнение одной или нескольких полицейских функций).

Так, стоимость серийной отечественной многофункциональной платформы робота-«андроида» общего назначения «Promobot V.4» в полной комплектации составляет около 1 200 000 руб. [21], универсального настольного робота-манипулятора – порядка 60 000 руб. [23], БПЛА вертолетного типа («квадрокоптеры») среднего радиуса действия (от нескольких километров) – от 1 млн руб. [7], что сопоставимо затратам на содержание одной штатной единицы сотрудника полиции в течение года. Кроме того, для эксплуатации и управления БПЛА и РК необходима дорогостоящая инфраструктура (ее цена нередко превышает стоимость самих изделий), развертывание которой наиболее экономически оправдано именно при массовом применении.

Длительность жизненного цикла ПР и РК на основании установленных нормативов составляет в среднем 3 года (в зависимости от исполнения срок полезного использования может быть установлен в пределах двух-трех или трех – пяти лет)[5].

[5] О Классификации основных средств, включаемых в амортизационные группы: постановление Правительства РФ от 1 января 2002 г. № 1 (ред. от 27.12.2019) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. II). Ст. 52.

Массовость проекта определяется численностью территориальных ОВД. В Российской Федерации имеется более чем 1 100 городов и около 2 000 административных районов, что составляет около 40 административно-территориальных единицы (соответственно, 40 ОВД на муниципальном уровне) на один субъект РФ. При внедрении на первоначальном этапе трех – пяти ПР в составе одного патрульного РК в каждом территориальном ОВД на муниципальном уровне их общее количество может составить порядка 180–200 на регион (всего по России – более 15 000), что потребует формирования в каждом территориальном ОВД по субъекту РФ штатного специализированого инженерно-технического подразделения (возможно, отделения из пяти – семи единиц на один условный регион). С учетом прямых эксплуатационных расходов для того, чтобы при отсутствии дополнительного финансирования внедрение одного типа РК стало экономически эффективным (за счет экономии на денежном содержании высвобождающихся сотрудников), необходимо добиться производительности 40 комплексов, эквивалентной работе порядка 70–80 штатных единиц в целом по одному условному региону. Приведенные цифры весьма приблизительны, но их можно взять за основу для качественной оценки и выработки направлений решения проблемы массового внедрения ПР и РК.

Очевидно, что столь масштабное воздействие на организационную штатную структуры ОВД может быть оправдано лишь при условии, как было отмечено выше, существенного влияния робототехники на основные показатели оперативно-служебной деятельности и (или) на производительность труда сотрудников. Полагаем, что на этом основании необходимо формировать функционал ПР и РК.

Так, в соответствии с п. 5 ст. 9 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»[6] «общественное мнение является одним из основных критериев официальной оценки деятельности полиции, определяемых федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел», что нашло отражение в ведомственных НПА. На основании приказа МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040[7] результаты деятельности территориального органа МВД России оцениваются по следующим направлениям:

– защита личности, общества, государства от противоправных посягательств;

– предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;

– выявление, раскрытие и расследование преступлений;

– розыск лиц;

– производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний;

– обеспечение правопорядка в общественных местах;

– обеспечение безопасности дорожного движения;

– контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия;

– контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области частной детективной (сыскной) и охранной деятельности;

– охрана имущества и объектов, в том числе на договорной основе;

– государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц;

– осуществление экспертно-криминалистической деятельности.

Используются также следующие показатели вневедомственной оценки безопасности граждан и деятельности ОВД:

– уверенность граждан в защищенности (безопасности) своих личных и имущественных интересов от преступных посягательств (доля положительных оценок в числе опрошенных граждан);

– уровень доверия к органам внутренних дел в обеспечении личной и имущественной безопасности (доля выражающих доверие от общего числа опрошенных);

– оценка эффективности деятельности органа внутренних дел как государственного органа по защите интересов граждан (доля положительных оценок в числе опрошенных граждан);

– уровень виктимизации (доля граждан, подвергшихся противоправным посягательствам, от числа опрошенных);

– количество жалоб, поступивших в адрес Министерства внутренних дел Российской Федерации и его руководства (на 100 тыс. населения);

– оценка деятельности органов внутренних дел по материалам, размещенным в средствах массовой информации и информационно-телекоммуникационной сети Интернет (доля материалов негативного содержания от общего количества материалов);

[6] О полиции [Электронный ресурс]: федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.03.2020).

[7] Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040.

– уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных услуг.

Вместе с тем представляется целесообразным определять первоочередные направления внедрения ПР и РК с учетом возможности повышения эффективности деятельности ОВД, в первую очередь в сфере управления и организации. Так, результаты научно-исследовательской работы «Персонализированная оценка деятельности сотрудников территориальных органов МВД России на районном уровне», проведенной в 2015–2016 гг. под нашим руководством, показывают, что личный состав ОВД вынужден работать с документами более 33 % служебного времени в среднем за календарный год (табл.). При этом около трети из этого лимита приходится на составление отчетов. Между тем, в XX в. этот показатель составлял всего 13,5 %. При этом на составление отчетов и справок приходилось всего 1,5 % служебного времени [3, с. 17].

Очевидно, что облегчение труда по составлению отчетности, что составляет часть контрольно-надзорной деятельности ОВД, должно стать одним из приоритетов для внедрения ПР и РК, ограничив практику возложения этой функции на исполнителей. При этом акцент необходимо сделать не на подготовку самих отчетов, а на автоматизацию непосредственно контрольной деятельности. Таким образом, создание и внедрение, например роботов-контролеров, при условии комплексного подхода, сопровождаемого соответствующими изменениями служебных регламентов контрольно-надзорной деятельности, должно способствовать уменьшению уровня бюрократизации и укреплению дисциплины.

Таблица

Распределение рабочего времени (в %) на работу с документами личным составом территориальных ОВД (в среднем за календарный год)

Должностная категория	Подготовка документов	Подготовка отчетов	Корректировка документов	Изучение документов	Всего
Руководство ОВД	6	6,9	5	16,4	34,3
Руководство подразделений	8,7	10,2	3,7	12,8	35,4
Сотрудники (не руководители)	7,5	4,4	2,4	6,6	20,9
Работники (не аттестованные)	12,1	10,3	4,7	19,6	46,7

Определение основных направлений разработки и внедрения ПР и РК, соответствующее финансово-экономическое обоснование, по нашему мнению, необходимо осуществлять в рамках комплексной научно-исследовательской работы. В связи с этим может оказаться полезным опыт информационного моделирования деятельности территориальных ОВД, накопленный в Академии управления МВД России при подготовке и проведении ежегодных итоговых командно-штабных учений с высшим командным составом системы МВД России в 2000–2011 гг.

Методику и тактику применения РС представляется целесообразным отрабатывать на базе одного – двух базовых ОВД в рамках опытной эксплуатации разрабатываемых образцов до их массового принятия на вооружение. Имевшая место ранее практика назначения базовых органов для комплексной отработки подобных задач доказала свою эффективность, но в настоящее время, по нашему мнению, незаслуженно забыта, равно как и опыт использования потенциала слушателей образовательных организаций системы МВД России из числа руководителей различного уровня, проходящих переподготовку или получающих дополнительное образование. Обладая передовым опытом и сохраняя связь с практикой, слушатели указанной категорий, будучи организованы в формате прикладных семинаров или научно-исследовательских групп, ранее успешно решали прикладные задачи, в том числе по разработке алгоритмов применения современных технических средств, компьютерных и телекоммуникационных технологий, в интересах ОВД.

Наряду с разработкой методических основ, очевидно, потребуется организация подготовки (переподготовки) кадров для эксплуатации ПР и РК, особенно среднего и младшего тех-

нического персонала, поскольку такие профессии, как например «мобильный робототехник», «оператор беспилотных летательных аппаратов», «техник по защите информации», «техник по обслуживанию роботизированного производства», прямо отнесены к числу 50 наиболее востребованных на рынке труда[8].

Традиционно в качестве альтернативы созданию собственной инфраструктуры обеспечения эксплуатации робототехники, особенно на первоначальном этапе, может быть заключение контрактов жизненного цикла с ее производителями или поставщиками[9]. Однако по мере увеличения количества и номенклатуры ПР и РК наработки методик применения центр тяжести по организации их жизненного цикла целесообразно смещать от аутсорсинга к созданию собственной инфраструктуры во взаимодействии с предприятиями-изготовителями. Подобный переход при масштабном внедрении обусловлен рядом объективных обстоятельств, в числе которых можно привести необходимость обеспечения оперативности технического сопровождения, с учетом специфики ненормированного, сопряженного с повышенной опасностью труда в полиции. Также объективные трудности для поставщиков оборудования, особенно из числа предприятий среднего и малого бизнеса, может создать обеспечение бесперебойного сервисного обслуживания в масштабах Российской Федерации, с учетом, в том числе, расходов на командирование специалистов.

Рассматривая вопросы правового обеспечения использования полицейской робототехники, необходимо отметить, что, как и терминология, основы для формирования соответствующей нормативной правовой базы также закладывались нетрадиционно, задолго до появления реально действующих образцов ПР. Так, известные «Три закона робототехники» предложены американским писателем-фантастом советского происхождения Иса ком Ю довичем Ази мовым, которые впервые были опубликованы в его рассказе «Хоровод» еще в 1942 г. [1, с. 28]. В авторской редакции данные законы сформулированы в следующем виде:

первый: «Робот не может причинить вред человеку или своим бездействием допустить, чтобы человеку был причинен вред»;

второй: «Робот должен повиноваться всем приказам, которые отдает человек, кроме тех случаев, когда эти приказы противоречат Первому Закону»;

третий: «Робот должен заботиться о своей безопасности в той мере, в какой это не противоречит Первому и Второму Законам».

Впоследствии на фоне процессов глобализации был сформулирован «нулевой» закон робототехники: «Робот не может нанести вред человечеству или своим бездействием допустить, чтобы человечеству был нанесен вред».

Однако в позитивном праве законы робототехники до настоящего времени не нашли прямого отражения ввиду отсутствия объекта правового регулирования, поскольку реально существующие роботы все еще не способны автономно функционировать среди людей и соблюдать какие-либо юридические нормы. Тем не менее Европарламент в основных принципах резолюции ЕС 2015/2013(INL) уже призвал к их практическому использованию, буквально «принимая во внимание, что законы (робототехники) Азимова должны быть адресованы конструкторам, производителям и операторам роботов, включая автономных и самообучающихся, поскольку эти законы не могут быть преобразованы в машинный код»[10]. К сожалению, законы носят скорее декларативный характер, что доказала практика создания и использования военных роботов [4].

Европарламент в резолюции 2017 г. [21] принимает во внимание, что «роботы сами по себе не могут нести ответственность за действия или бездействия, по причине которых был причинен вред третьим лицам», тем самым подчеркивается отсутствие на настоящий момент правосубъектности роботов, но допускается возможность ее возникновения в перспективе с учетом того, что «роботы нового поколения могут быть способны адаптироваться и обучаться... основываясь на собственном опыте, а их взаимодействие с внешней средой будет уникально и непредсказуемо».

В ходе дебатов по данной резолюции член парламента Жиль Лебретон (Gilles Lebreton) при рассмотрении вопроса о предоставлении роботам статуса юридического лица заявил, что выступает против данной точки зрения «по двум причинам: во-первых, потому, что она освободит их производителей и пользователей от ответственности, что, несомненно, порадует влиятельных лобби; во-вторых, и, прежде всего, потому, что я, как и Жак Маритен, считаю, что человеческая личность обладает духовными качествами, с которыми не сравнится ни один искусственный интеллект» [2; 24].

[8] Об утверждении списка 50 наиболее востребованных на рынке труда, новых и перспективных профессий, требующих среднего профессионального образования: приказ Минтруда России от 2 ноября 2015 г. № 831 // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2015. № 11.

[9] Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла: постановление Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1087 (ред. от 21.01.2020). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.03.2020).

[10] URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0051_EN.html (дата обращения: 24.03.2020).

Отечественные исследователи также подчеркивают, что «все имеющиеся в настоящее время немногочисленные упоминания роботов в российском законодательстве также исходят из правовой конструкции робота как объекта, а не субъекта права» [13, с. 16]. Одновременно отмечается, что «поскольку робот не признается субъектом права... ответственность (за возможный причиненный вред) должна возлагаться на человека или юридическое лицо... в том числе на» производителя робота или его программного обеспечения; владельца робота; пользователя (оператора) [13, с. 13–14].

Таким образом, принципиально использование робототехники на современном технологическом уровне может быть урегулировано в рамках действующего законодательства. При этом, в соответствии с п. 1 ст. 11 Федерального закона «О полиции», «полиция в своей деятельности обязана использовать достижения науки и техники, информационные системы, сети связи, а также современную информационно-телекоммуникационную инфраструктуру». Отдельного регулирования на федеральном уровне потребуют общие вопросы, связанные с использованием воздушного пространства и автодорог соответственно БПЛА и наземными мобильными ПР, однако эта проблема актуальна не только для полиции, но и для многих иных сфер применения робототехники. Соответственно, решаться она должна в рамках межведомственного взаимодействия.

Актуальным для полицейской робототехники может стать вопрос ее уголовно-правовой и административно-правовой защиты от возможных посягательств или вмешательств в работу. С учетом специфически решаемых задач полицейская робототехника должна обладать особым правовым статусом, обеспечивающим не только физическую неприкосновенность оборудования, но и приоритетное обслуживание каналов связи, предоставление возможности беспрепятственного передвижения, идентификацию, опознавание и др. Необходимые изменения в законодательство, на наш взгляд, целесообразно вносить лишь по результатам опытной эксплуатации. Однако ведомственные НПА распорядительного характера требуется принимать заблаговременно, с учетом комплексного воздействия роботизации на организацию оперативно-служебной деятельности. В их числе – регламенты совместного использования ПР и РК службами и подразделениями ОВД, а также систематически обновляемые рекомендации по тактике применения для решения типовых оперативно-служебных задач.

Отдельно необходимо остановиться на вопросе норм снабжения ПР и РК. С силу их «инновационности» и относительно короткого жизненного цикла традиционный механизм организации материально-технического снабжения на основе «табелей положенности» в данном случае не применим: во-первых, по причине отсутствия необходимого опыта и исходных данных для формирования норм и табелей; во-вторых, из-за длительности самой процедуры их подготовки, сопоставимой с длительностью жизненного цикла робототехники. В связи с этим необходимо разработать особый порядок принятия на вооружение, эксплуатации и списания ПР и РК. В настоящее время имеются определенные пробелы в нормативном правовом регулировании вопроса обеспечения расходными материалами и финансирования текущего ремонта технических средств, не принятых на баланс ОВД (находящихся во временной эксплуатации, передаваемых во временное пользование и др.). Определенную пользу для решения этой проблемы могло бы привести обращение к положениям законодательства о лизинге[11].

Таким образом, на основании изложенного можно сформулировать следующие принципиальные положения, связанные с внедрением и применением полицейских робототехнических комплексов в ОВД Российской Федерации:

– экономическая целесообразность лишь при условии массовости (за исключением задач, связанных с повышенным риском или при невозможности решения без использования ПР);

– существенное воздействие робототехники на основные показатели оперативно-служебной деятельности и (или) на производительность труда сотрудников;

– функциональный подход для роботизации полицейских функций и принципа коллективного использования ПР для решения типовых задач в интересах всех заинтересованных служб и подразделений;

– научно обоснованный, комплексный подход для аргументирования качественных изменений в организации оперативно-служебной деятельности с перераспределением штатной численности, а именно: увеличение количества обслуживающего технического персонала за счет высвобождения личного состава, выполняющего рутинные, в том числе внутренние контрольно-надзорные функции.

При этом каких-либо ограничений принципиального характера со стороны действующего законодательства не имеется, однако необходимы ведомственные НПА распорядительного характера, в первую очередь регламенты взаимодействия при совместном использовании ПР и РК, функционирующих и управляемых в едином информационном пространстве.

[11] О финансовой аренде (лизинге): федер. закон от 29 октября 1998 г. № 164-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 44. Ст. 5394.

Список литературы:

1. *Азимов А.* Авторский сборник рассказов «Я, робот». М., 2019.
2. *Гаджиев Г. А., Войниканис Е. А.* Может ли робот быть субъектом права? (поиск правовых форм для регулирования цифровой экономики // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 4.
3. *Золотарев В. Н.* Рациональная организация служебного времени руководителям горрайорганов внутренних дел: лекция / под ред. С. Е. Вицина. М., 1973.
4. *Ларина Е. С., Овчинский В. С.* Роботы-убийцы против человечества. Киберапокалипсис сегодня. М., 2016.
5. *Минделл Д.* Восстание машин отменяется! Мифы о роботизации / пер. с англ. М., 2016.
6. *Прокудина Л. А.* Научно-практическое заключение на проект Верховного Суда Российской Федерации по реформированию процессуального законодательства в целях снижения нагрузки судей // Администратор суда. 2018. № 1.
7. Резолюция Европарламента от 16 февраля 2017 г. с рекомендациями Комиссии по гражданско-правовым нормам по робототехнике P8_TA-PROV(2017)0051. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0051_EN.html (дата обращения: 24.03.2020).
8. Роботы и робототехнические устройства. Термины и определения: ГОСТ Р 60.0.0.4–2019/ИСО 8373:2012, введен 2019–09–01. М., 2019.
9. Сообщение информационного агентства «Интерфакс». URL: https://www.interfax.ru/russia/640462 (дата обращения: 24.03.2020).
10. *Хинчин А. Я.* Математические методы теории массового обслуживания. М., 1955.
11. *Чапек К.* Собрание сочинений: в 7 т. М., 1976. Т. 4.
12. Чешско-русский словарь: в 2 т. 2-е изд., стереотип. М., 1976. Т. 2.
13. Юридическая концепция роботизации: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, С. Б. Нанба. М., 2019.
14. Drones creatively used in rural areas in battle against coronavirus // Global Times Published: 2020/1/31 22:41:00. URL: https://www.globaltimes.cn/content/1178134.shtml (дата обращения: 24.03.2020).
15. Looking to the future of police robotics. The use of robotics in police work requires an integration of policy, infrastructure and common sense // policeone.com Jul 7, 2014. URL: https://www.policeone.com/explosives-eod/articles/looking-to-the-future-of-police-robotics-

References:

1. *Azimov A.* Avtorskij sbornik rasskazov «Ya, robot». M., 2019.
2. *Gadzhiev G. A., Vojnikanis E. A.* Mozhet li robot byt' sub"ektom prava? (poisk pravovyh form dlya regulirovaniya cifrovoj ekonomiki // Pravo. ZHurnal Vysshej shkoly ekonomiki. 2018. № 4.
3. *Zolotarev V. N.* Racional'naya organizaciya sluzhebnogo vremeni rukovoditelyam gorrajorganov vnutrennih del: lekciya / pod red. S. E. Vicina. M., 1973.
4. *Larina E. S., Ovchinskij V. S.* Roboty-ubijcy protiv chelovechestva. Kiberapokalipsis segodnya. M., 2016.
5. *Mindell D.* Vosstanie mashin otmenyaetsya! Mify o robotizacii / per. s angl. M., 2016.
6. *Prokudina L. A.* Nauchno-prakticheskoe zaklyuchenie na proekt Verhovnogo Suda Rossijskoj Federacii po reformirovaniyu processual'nogo zakonodatel'stva v celyah snizheniya nagruzki sudej // Administrator suda. 2018. № 1.
7. Rezolyuciya Evroparlamenta ot 16 fevralya 2017 g. s rekomendaciyami Komissii po grazhdansko-pravovym normam po robototekhnike P8_TA-PROV(2017)0051. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0051_EN.html (data obrashcheniya: 24.03.2020).
8. Roboty i robototekhnicheskie ustrojstva. Terminy i opredeleniya: GOST R 60.0.0.4–2019/ISO 8373:2012.
9. Soobshchenie informacionnogo agentstva «Interfaks». URL: https://www.interfax.ru/russia/640462 (data obrashcheniya: 24.03.2020).
10. *Hinchin A. Ya.* Matematicheskie metody teorii massovogo obsluzhivaniya. M., 1955.
11. *Chapek K.* Sobranie sochinenij: v 7 t. M., 1976. T. 4..
12. Cheshsko-russkij slovar': v 2 t. 2-e izd., stereotip. M., 1976. T. 2.
13. Yuridicheskaya koncepciya robotizacii: monografiya / otv. red. YU. A. Tihomirov, S. B. Nanba. M., 2019.
14. Drones creatively used in rural areas in battle against coronavirus // Global Times Published: 2020/1/31 22:41:00. URL: https://www.globaltimes.cn/content/1178134.shtml (data obrashcheniya: 24.03.2020).
15. Looking to the future of police robotics. The use of robotics in police work requires an integration of policy, infrastructure and common sense // policeone.com Jul 7, 2014. URL: https://www.policeone.com/explosives-eod/articles/looking-to-the-future-of-police-robotics-9OzOWqIPn103Oaoi/ (data obrashcheniya: 24.03.2020).
16. *Spilsbury L., Spilsbury R. Robotics.* Cutting-Edge Technology. eBook. 2017.

9OzOWqIPn103Oaoi/ (дата обращения: 24.03.2020).
16. *Spilsbury L., Spilsbury R.* Robotics. Cutting-Edge Technology. eBook. 2017.
17. URL: https://quasiocculti.com/blog/user-agent-botov-poiskovyh-sistem (дата обращения: 24.03.2020).
18. URL: http://promo.rbot.ru/?page_id=190 (дата обращения: 24.03. 2020).
19. URL: https://theidealist.ru/policerobot (дата обращения: 24.03.2020).
20. URL: https://topwar.ru/96338-takticheskiy-boevoy-robot-dogo.html (дата обращения: 24 марта 2020).
21. URL: http://www.triobot.ru/catalog/roboty-promobot-v4/robot-promobot-v4/ (дата обращения: 24.03.2020).
22. URL: https://nanojam.ru/products/roboruka-ufactory-uarm-swift-pro (дата обращения: 24.03.2020).
23. URL: https://skymec.ru/ (дата обращения: 24.03.2020).
24. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2017-02-15-ITM-014_EN.html?redirect (дата обращения: 24.03.2020).

17. URL: https://quasiocculti.com/blog/user-agent-botov-poiskovyh-sistem (data obrashcheniya: 24.03.2020).
18. URL: http://promo.rbot.ru/?page_id=190 (data obrashcheniya: 24.03. 2020).
19. URL: https://theidealist.ru/policerobot (data obrashcheniya: 24.03.2020).
20. URL: https://topwar.ru/96338-takticheskiy-boevoy-robot-dogo.html (data obrashcheniya: 24 marta 2020).
21. URL: http://www.triobot.ru/catalog/roboty-promobot-v4/robot-promobot-v4/ (data obrashcheniya: 24.03.2020).
22. URL: https://nanojam.ru/products/roboruka-ufactory-uarm-swift-pro (data obrashcheniya: 24.03.2020).
23. URL: https://skymec.ru/ (data obrashcheniya: 24.03.2020).
24. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2017-02-15-ITM-014_EN.html?redirect (data obrashcheniya: 24.03.2020).

Для цитирования:

Лукашов Н. В. Организационные и правовые основы применения полицейских робототехнических комплексов в органах внутренних дел Российской Федерации // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 3 (55). С. 210–221.

For citation:

Lukashov N. V. Organizational and legal basis for the use of police robotic systems in the internal Affairs bodies of the Russian Federation // Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2020. № 3 (55). P. 210–221.

ОТЗЫВЫ И РЕЦЕНЗИИ

А. П. КУЗНЕЦОВ,
профессор кафедры
социально-правовых дисциплин,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации
Приволжский институт повышения
квалификации ФНС России
Российская Федерация, 603950, Нижегородская
область, г. Нижний Новгород,
ул. Грузинская, д. 48
E-mail: vnii_mvd@mvd.gov.ru

A. P. KUZNETSOV,
Doctor of Law, Professor,
Merited Lawyer of Russian Federation,
Professor at the Department
Professor of the Department of Social
and Legal Disciplines,
Privolzhsky Institute for Advanced Training
of the Federal Tax Service of Russia
Russian Federation, 603950, Nizhny Novgorod,
Nizhny Novgorod region, Gruzinskaya, 48
E-mail: vnii_mvd@mvd.gov.ru

ОТЗЫВ
на диссертационное исследование Р. В. Шишкина на тему «Предупреждение преступлений, совершаемых иностранными гражданами на потребительском рынке в Дальневосточном федеральном округе»

REVIEW
on the dissertation research of R. V. Shishkin on the topic «Prevention of crimes committed by foreign citizens in the consumer market in the far Eastern Federal district»

12 марта 2020 г. в Академии управления МВД России успешно защищена диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук Р. В. Шишкина на тему «Предупреждение преступлений, совершаемых иностранными гражданами на потребительском рынке в Дальневосточном федеральном округе», выполненная под научным руководством доктора юридических наук, профессора Ю. В. Трунцевского.

Актуальность темы исследования определяется тем, что в России в конце XX – начале XXI в. была коренным образом изменена социально-организованная материя, пересмотрены ранее признаваемые в обществе и государстве основные ценности, трансформированы экономические и политические институты и структуры, служащие основой регулирования социальных условий жизни людей, позволяющие удовлетворять их общественные потребности.

Происходящие процессы оказали влияние не только на внутреннюю жизнедеятельность общества, но и на развитие международных связей России с другими государствами, обусловили резкое увеличение количества прибывающих в нашу страну иностранных граждан и лиц без гражданства, предоставили им возможность свободно передвигаться по территории Российской Федерации.

Пребывание в России иностранных граждан и лиц без гражданства осложнили социально-экономическую, политико-правовую, культурно-демографическую и криминальную ситуацию. Проблема усугубляется еще и тем, что в Российской Федерации в силу определенных объективных и субъективных обстоятельств до сих пор не выработано единого подхода к регулированию миграционных процессов, не создана действенная система, позволяющая осуществлять всеобъемлющий контроль за указанными процессами.

К значимым проблемам следует также отнести проблему нелегальной миграции, которая смыкается с теневым бизнесом, организованной преступностью и в конечном итоге затрагивает интересы национальной безопасности государства.

Иностранные граждане и лица без гражданства как легально, так и нелегально въезжают в Российскую Федерацию, совершают многочисленные преступные деяния. В настоящее время количество регистрируемых преступлений носит ярко выраженную тенденцию к росту, они отличаются скрытностью совершения, сложностью их выявления и доказывания.

Не является исключением и сфера потребительского рынка, на котором число совершивших преступлений иностранными гражданами и лицами без гражданства неуклонно повышается. По мнению соискателя, потребительский рынок для иностранных граждан стал привлекательным и удобным объектом реализации своих криминальных устремлений. Объемы теневого оборота в сфере потребительского рынка препятствуют его развитию, способствуют сокрытию денежных средств от государственного контроля, искажают официальную статистику, снижают инвестиционную привлекательность потребительских рынков, создают устойчивую иллюзию их низкой доходности.

Учитывая вышеизложенные положения, а также специфику экономики в различных субъектах России, в том числе и в Дальневосточном федеральном округе, на потребительском рынке представляется актуальной и научно значимой проблемой предупреждение преступлений, совершаемых иностранными гражданами в данной сфере, требующей уголовно-правового и криминологического решения.

Не случайно соискатель свое исследование начал с определения уровня степени научной разработанности темы. Используя разнообразный методологический инструментарий, им предпринята попытка изучения доктринальных положений, в которых дается уголовно-правовая и криминологическая характеристика мер предупреждения преступлений, совершаемых иностранными гражданами (мигрантами).

В результате научного осмысления работ известных ученых было установлено, что они в своих исследованиях уделили особое внимание разработке форм государственного контроля в части обеспечения безопасности товаров и услуг на потребительском рынке; сформулировали комплекс социально-криминологических мер предупреждения преступности в сфере потребительского рынка; определили перечень и содержание обстоятельств, обусловливающих криминализацию деяний в сфере потребительского рынка; предложили методы моделирования фактической латентности и прогнозных оценок распространенности преступлений в сфере потребительского рынка, совершаемых транснациональными, этническими и другими группами.

Однако, несмотря на их значительный научный вклад в решение указанной проблемы, она не перестала оставаться актуальной. В частности, требуют специального рассмотрения: влияние криминальной среды иностранных граждан на потребительском рынке; исследование территориальной специфики экономики различных субъектов РФ (в том числе Дальневосточного федерального округа); изучение особенностей механизма совершения иностранными гражданами преступлений на потребительском рынке; разработка методологического инструментария, позволяющего научно обосновать криминологическое и уголовно-правовое предупреждение преступлений, совершаемых на потребительском рынке; установление причинного комплекса факторов, способствующих совершению преступлений, теоретических и практических аспектов деятельности органов внутренних дел в сфере специального криминологического предупреждения преступлений.

Указанный перечень проблем позволил соискателю определить в качестве объекта исследования общественные отношения, складывающиеся в области предупреждения преступлений, совершаемых иностранными гражданами на потребительском рынке.

Предметом исследования избраны особенности криминологического предупреждения преступлений, совершаемых иностранными гражданами на потребительском рынке, деятельность органов государственной власти и местного самоуправления в данной сфере.

Конкретизация объекта и предмета, сформулированных в диссертационном исследовании, нашла свое отражение в целях исследования.

Целью диссертационного исследования являются получение новых знаний и дальнейшее расширение криминологической и уголовно-правовой основ предупреждения преступлений, совершаемых иностранными гражданами на потребительском рынке, разработка предложений по совершенствованию системы предупреждения преступлений, осуществляемой органами внутренних дел в данной сфере.

Правильно сформулированная цель нашла свое реальное воплощение и детализацию в следующих научно-исследовательских *задачах*:

1) раскрыть понятие и определить систематизацию преступлений в сфере потребительского рынка;

2) выявить закономерности современного состояния преступлений, совершаемых ино-

странными гражданами на потребительском рынке;

3) установить причинный комплекс преступлений, совершаемых иностранными гражданами на потребительском рынке;

4) рассмотреть криминологическую характеристику личности преступника (иностранного гражданина), совершившего преступление на потребительском рынке;

5) разработать меры общего и специально-криминологического предупреждения преступлений, совершаемых иностранными гражданами;

6) сформулировать задачи органов внутренних дел по их реализации;

7) разработать предложения по повышению эффективности и результативности предупредительно-профилактических мер на потребительском рынке в Дальневосточном регионе.

Научная новизна исследования просматривается в творческом подходе соискателя к разрабатываемой проблематике, отличается фундаментальностью и широким кругом исследуемых вопросов, основательностью и аргументированностью сформулированных выводов и представляет собой комплексное криминологическое исследование, связанное с предупреждением преступлений, совершаемых иностранными гражданами на потребительском рынке, в котором на основе избранной методики выработаны и научно обоснованы авторские выводы и предложения, направленные на совершенствование криминологических и уголовно-правовых мер предупреждения преступлений, совершаемых иностранными гражданами в экономической сфере, в том числе на потребительском рынке.

Отметим, что достаточной новизной обладают авторский подход к раскрытию содержания криминологических особенностей системы преступлений, совершаемых иностранными гражданами на потребительском рынке; выявление основных параметров преступности в нем; характеристика личности преступника; специфика факторов и условий, способствующих совершению таких деяний; предложения и рекомендации по совершенствованию деятельности в сфере предупреждения преступлений на потребительском рынке.

Теоретическое значение работы определяется актуальностью проблем рассмотренных соискателем, решением недостаточно изученных вопросов и заключается в том, что в ней обоснован подход к содержанию криминологической характеристики преступлений, совершаемых иностранными гражданами на потребительском рынке. В данной работе определены факторы, детерминирующие совершение данного вида преступлений, установлены особенности их криминализации, предложен научный подход к формированию системы мер предупреждений преступлений, совершаемых иностранными гражданами на потребительском рынке.

Практическая значимость состоит в том, что основные положения, предложения и выводы могут быть применимы в практической деятельности правоохранительных органов, а также использованы в системе МВД России в образовательном процессе при подготовке, переподготовке и повышении квалификации сотрудников органов внутренних дел.

Эмпирическую базу исследования составили результаты социологических опросов сотрудников органов внутренних дел, специализирующихся на вопросах предупреждения преступлений, совершаемых иностранными гражданами на потребительском рынке, позволившие обеспечить и в конечном итоге подтвердить научно обоснованную репрезентативность материалов.

Апробация результатов исследования нашла свое отражение в шестнадцати публикациях, восемь из которых – в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК, обсуждалась на кафедре уголовной политики Академии управления МВД России, докладывалась на различных научных форумах, внедрена в образовательный процесс, а также в практическую деятельность.

Положения, выносимые на защиту, характеризуются новизной, обоснованы с научной и практической точек зрения, что позволило соискателю на общетеоретическом и практическом уровнях предложить конкретные меры по совершенствованию системы предупреждения преступлений, совершаемых иностранными гражданами на потребительском рынке, и на этой основе разработать рекомендации по совершенствованию уголовно-правовых норм, предусматривающих ответственность за указанные противоправные деяния.

Результаты оценки диссертационной работы Р. В. Шишкина показали, что она представляет собой единое целостное исследование, содержащее решение задачи, имеющей значение для развития уголовного права Российской Федерации, а полученные новые научные результаты и положения, выдвигаемые для публичной защиты, свидетельствуют о его личном вкладе в науку криминального цикла.

Структура диссертации включает в себя введение, две главы, объединяющие семь параграфов, заключение, список используемой литературы и приложения. Тема данного исследования достаточно четко и последовательно раскрывается в содержательной части работы.

В первой главе «Криминологическая характеристика преступлений, совершаемых иностранными гражданами на потребительском рынке», включающей четыре параграфа, соискатель раскрывает понятие преступлений в сфере потребительского рынка, их систему; исследует современное состояние преступлений, совершаемых иностранными гражданами на потребительском рынке; изучает причинный комплекс преступлений, совершаемых в исследуемой области; дает криминологическую характеристику личности преступника (иностранного гражданина), совершившего преступление на потребительском рынке.

Положительным следует признать тот факт, что при рассмотрении поставленных вопросов соискатель, используя разнообразный методологический инструментарий, установил социальную обусловленность процессов, характеризующих потребительский рынок, выявил его зависимость от правовых предписаний, в том числе в области противодействия в экономической преступности, в которую включен и такой вид, как преступность в сфере потребительского рынка.

Во второй главе «Предупреждение преступлений, совершаемых иностранными гражданами на потребительском рынке», состоящей из трех параграфов, соискатель определил результат исследования, связанный с методикой общесоциального и специального криминологического предупреждения преступлений данной категории лиц, и на этой основе сформулировал задачи органов внутренних дел по их реализации.

Примененный методологический прием в работе следует признать оправданным и необходимым, реально востребованным, позволяющим объективно оценить состояние предупреждения преступлений, совершаемых иностранными гражданами на потребительском рынке, и разработать дополнительные уголовно-правовые меры по совершенствованию организационной деятельности на данном направлении.

Положительным признаком работы является проявленный соискателем подход к творческому осмыслению нормативно-правовых источников, доктринальной юридической литературы. О их глубокой проработке свидетельствуют ссылки на ведущих ученых в области общей теории права и государства, экономики, уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного, гражданского, административного права, криминологии, социологии, политологии и других науках. Все это позволило соискателю сделать выводы достоверными, убедительными, обоснованными.

В заключении подводятся итоги проведенного исследования, формулируются основные выводы и положения.

Отмечая высокий профессиональный уровень и поисковый характер, следует подчеркнуть, что, как и любая творческая работа, она не свободна от некоторых неточностей и упущений, требующих дополнительных пояснений в процессе публичной защиты, на которые хотелось бы обратить внимание.

1. В параграфе 1 гл. 1 соискатель рассмотрел понятие и систематизацию, а также классификацию преступлений в сфере потребительского рынка, с чем необходимо согласиться. Вместе с тем было бы правильным и научно необходимым не только исследовать различные доктринальные точки зрения на классификацию указанных преступлений, но и изучить их уголовно-правовое содержание, выделить юридико-технические ошибки системно-структурного и сущностно-содержательного характера, вызывающие затруднения в научном осмыслении законодательных положений, значительно снижающих эффективность и результативность правоприменительной практики.

2. В тексте автореферата и диссертации на различных страницах автор использует термин «анализ», т. е. один из общенаучных методов научного исследования (анализ свидетельствует – стр. 3; анализ статистических данных – стр. 3; анализ структуры – стр. 7; системный анализ – стр. 10; анализ показателей – стр. 14; проводится анализ – стр. 24; анализ правовых норм – стр. 24 и т. д.). Следует иметь в виду, что анализ является одним из методологических приемов, используемых в исследованиях, наряду с другими приемами (например, синтезом, индукцией, дедукцией). Анализ – реальное или мыслительное разделение сложного теоретического материала о правовом явлении и разделении данного явления на части и исследование их. В данном случае складывается впечатление, что соискатель ограничился только одним методом исследования – методом анализа и таким образом сузил процесс познания, проигнорировал (не использовал) другие методы научного исследования, тем самым обеднив свою работу. Правильнее было бы использовать термины «изучение», «исследование», «разработка».

3. При определении нормативно-правовой базы исследования соискатель указывает, что ее образуют, наряду с другими, и международно-правовые акты, содержащие стандарты в сфере миграции. Вместе с тем содержание автореферата и диссертации показывает, что данное положение не нашло свою материализацию в исследовательских задачах. Более того, в основном содержании работы и в положениях,

выносимых на защиту, они не нашли своего отражения.

4. Не подвергая сомнению приведенные статистические данные о количестве преступлений, совершаемых иностранными гражданами на территории России с 2008 по 2018 г., следует обратить внимание на то, что в криминологии считается общепризнанным приведенные показатели, характеризующие состояние преступности, которые должны охватывать более длительные темпоральные периоды, основанные на действии уголовно-правовых норм, т. е. с момента вступления в силу Уголовного кодекса Российской Федерации. В данном случае соискателю следовало бы, используя криминологические методики с целью составления объективной картины состояния миграционной преступности, а также преступлений, совершаемых иностранными гражданами на территории Российской Федерации, представить статистические данные с момента введения в действие Уголовного кодекса Российской Федерации с 1 января 1997 г.

5. При формулировании задач исследования соискатель планировал, наряду с другими, «рассмотреть задачи органов внутренних дел по их реализации», что нашло свое реальное отражение в гл. 2, параграфе 3 «Деятельность органов внутренних дел по предупреждению преступлений, совершаемых иностранными гражданами на потребительском рынке». Однако, несмотря на это, их решение не нашло своего логического завершения в положениях, выносимых на защиту.

Несмотря на высказанные замечания, которые, по сути, не являются существенными и не влияют на общую положительную оценку диссертации, не опровергают ее положений и выводов, сделанных автором, а в своей совокупности носят в ряде случаев дискуссионный характер, следует констатировать, что представленная работа Р. В. Шишкина на тему «Предупреждение преступлений, совершаемых иностранными гражданами на потребительском рынке в Дальневосточном федеральном округе», характеризуется значительной степенью новизны, свидетельствует о достаточно высокой научной зрелости автора, его умении ставить и находить пути решения сложных теоретических вопросов.

Изложенные выше положения дают основание для следующих *выводов*:

1. Содержание диссертации соответствует научной специальности 12.00.08 – уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право; автореферат отражает основные ее положения, которые с достаточной полнотой изложены в публикациях автора и нашли апробацию в учебном процессе и правоприменительной деятельности.

2. Соискатель успешно справился с избранной темой исследования, разработал совокупность предложений, позволяющих по-новому решать проблемы предупреждения преступлениям, совершаемым иностранными гражданами на потребительском рынке в Дальневосточном федеральном округе.

3. Диссертация написана соискателем единолично, содержит совокупность новых научных результатов и положений, выдвигаемых для публичной защиты, имеет внутреннее единство и соответствует установленным требованиям, предъявляемым абзацем 2 п. 9–14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842, а ее автор Р. В. Шишкин заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.08 – уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право.